

Utviklingslands markedsadgang for landbruksprodukter etter WTO-regelverket

Kandidatnr: 224

Veileder: Ola Mestad

Leveringsfrist: 25 april 2003

Til sammen 17.930 ord

14.05.2003

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	INTRODUKSJON	1
1.2	LANDBRUK OG GATT I ET HISTORISK PERSPEKTIV	5
1.3	RETTSKILDER OG METODE	8
1.4	AVGRENSNING	10
2	<u>MARKEDSADGANG ETTER LANDBRUKSAVTALEN</u>	13
2.1	MARKEDSADGANGSFORHANDLINGENE I URUGUAY-RUNDEN	13
2.2	FORHANDLINGSRESULTATET	15
2.3	HENSYN FOR TARIFFERING	16
2.4	TARIFFERINGSFORPLIKTELSENS NÆRMERE INNHOLD	17
2.4.1	OMGJØRINGEN	17
2.4.2	UTREGNING AV TOLLEKVIVALENT	23
2.4.3	BINDINGSFORPLIKTELSE OG TOLLNEDSETTELSESFORMEL	24
2.5	UNNTAK FRA TARIFFERINGSREGELEN	26
2.5.1	ARTIKKEL 5	26
2.5.2	VEDLEGG 5	27
2.6	TOLLKVOTER	28
2.7	KONSEKVENSER AV TARIFFERINGSPROSESSEN	29
2.7.1	INNLEDNING	29
2.7.2	TARIFFTOPPER OG ”SKITTEN TARIFFERING”	30
2.7.3	TOLLESKALERING	32
2.7.4	TARIFFERING OG TRANSPARENS	33
2.8	HAR LANDBRUKSAVTALEN TETTET HULLENE I GATT-AVTALEN?	35

<u>3</u>	<u>SPESIELL OG DIFFERENSIERT BEHANDLING AV UTVIKLINGSLAND I LANDBRUKSAVTALEN</u>	<u>37</u>
3.1	PROBLEMSTILLING	37
3.2	S&D-BESTEMMELSER FRA GATT 47 TIL URUGUAY-RUNDEN	38
3.3	S&D BEHANDLING OG MARKEDSADGANG FOR LANDBRUKSVARER	41
<u>4</u>	<u>TARIFFPREFERANSESYSTEMER</u>	<u>45</u>
4.1	DEN GENERELLE TARIFFPREFERANSEORDNINGEN	45
4.2	VILKÅR I FULLMAKTSKLAUSULEN	46
4.3	UTFORMING AV GSP	47
4.4	ANERKJENNELSE AV MUL-LANDENES SÆRLIGE BEHOV	48
4.5	HANDEL MELLOM UTVIKLINGSLAND OG GSTP	51
4.6	VURDERING AV PREFERANSEORDNINGENE	52
<u>5</u>	<u>LANDBRUK, UTVIKLINGSLAND OG MARKEDSADGANG ETTER DOHA- FORHANDLINGENE</u>	<u>56</u>
5.1	FORHANDLINGSMANDATET	56
5.2	FORHANDLINGENE OM TARIFFNEDSETTELSE	57
5.3	S&D OG PREFERANSESYSTEMENE	60
<u>6</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>63</u>
<u>7</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>66</u>

1 Innledning

1.1 Introduksjon

I denne oppgaven vil jeg analysere bestemmelsene om markedsadgang i WTOs landbruksavtale, og undersøke i hvilken grad regelverket tillater at utviklingsland gis gunstigere markedsadgang for landbruksvarer enn andre medlemsland.

Landbruksvarer har stått i en særstilling i det internasjonale handelsregimet. Proteksjonistiske virkemidler som generelt har vært forbudt i den internasjonale varehandelen, fordi de antas å hindre fri handel, har vært akseptert i forhold til landbruksvarer. Handelsliberaliseringen har derfor kommet vesentlig kortere for landbruksvarer enn innen andre handelssektorer. Dette har hatt uheldige konsekvenser, kanskje særlig for utviklingslandene, som tradisjonelt har hatt størstedelen av sin eksportproduksjon knyttet til jordbruk.

Over 100 av Verdens handelsorganisasjons (WTO) 146 medlemmer er utviklingsland.¹ Av disse er 49 såkalte minst utviklede land (MUL-land).² Samlet utgjør utviklingslandene og MUL-landene en svært uensartet gruppe, men som generelle fellestrekk kan det sies at de har de liten økonomisk makt og at deres produksjon og eksport er dominert av råvarer og lite bearbeidede produkter. Ferdige produkter, fremstilt i prosessindustri, utgjør kun en liten del av utviklingslandenes nettoeksport.³ Det å få økt adgang til industrilanden *landbruksmarkeder* vil derfor være av stor betydning for utviklingslandenes økonomiske vekst.

¹ Per 04.04.03. Det finnes ingen autonom WTO-definisjon på hva som er et utviklingsland. Medlemslandene erklærer selv hvorvidt de karakteriserer seg som et industri- eller et utviklingsland.

² MUL-landene blir utpekt av Generalforsamlingen i FN.

³ Dette tydeliggjøres i statistikk fra det tidligere GATT-sekretariatet, gjengitt i St.prp. nr. 65 (1993-1994) s. 141. Denne viser til eksport fra utviklingsland til industriland hvor naturbaserte produkter sorteres etter bearbeidelsesgrad. Den totale omsetningen for alle naturbaserte produkter var på 33.426 millioner US dollar. Herav representerte handel med råmateriale 14.558 millioner dollar, bearbeidede produkter 13.332 millioner dollar og ferdige produkter kun 5.535 millioner dollar.

Utviklingslandenes stilling i WTOs landbrukspolitikk er et høyaktuelt tema ettersom organisasjonen i øyeblikket står midt i avgjørende forhandlinger om reformering av landbruksavtalen. Blant annet skal reglene om markedsadgang endres. Sentralt i disse forhandlingene står utviklingslandenes krav om betydelig økt markedsadgang for sine landbruksprodukter.

Om et eksportprodukt i realiteten har adgang på et utenlandsk marked avhenger av hvilken grad av importbeskyttelse det andre landet *praktiserer*. Med uttrykket importbeskyttelse siktes det både til tariffære virkemidler, det vil si at toll blir pålagt importvaren, og ikke-tariffære virkemidler. Sistnevnte omfatter alle former for importrestriksjoner, slik som importkvoter, minimumspriser på import og variable avgifter.

På tross av den handelsliberaliseringen vi har sett i etterkrigstiden har landbruksmarkedene i de industrialiserte landene vært beskyttet av omfattende importrestriksjoner og høye tollsatser. Denne proteksjonismen har som oftest et todelt formål, både å beskytte den interne produksjon og å beskytte landets eksport. I likhet med Japan, EU og Sveits,⁴ er Norge blant de land og tollområder som i stor grad benytter seg av slike virkemidler. I forbindelse med implementeringen av WTO-avtalen begrunnet den norske utenrikskomiteen denne politikken slik:

”Selv om det kan argumenteres for at det vil være i Norges interesse å bidra til å bedre forholdene når det gjelder verdensmarkedet, vil komiteen vise til at dersom produksjonsmålet for jordbruk skal kunne opprettholdes, må Norge ha et betydelig importvern.”⁵

De fleste land har legitime behov for importvern på visse områder. WTO ønsker imidlertid at dette vernet skal være så transparent og forutsigbart som mulig. Som et

⁴ EF, ikke EU, er formelt WTO-medlem og dermed plikt- og rettighetssubjekt i denne sammenheng. I dagligtalen brukes imidlertid benevnelsen EU, også i europaretslige sammenheng. Begrepene flyter til dels over i hverandre, og det er vanskelig å opprettholde et konsekvent skille mellom dem. Jeg vil derfor kun bruke betegnelsen EU, selv om dette ikke alltid er formelt korrekt.

⁵ Referert i St.prp. nr 65 (1986-1993) Om resultatet av Uruguay-runden og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) s. 101.

resultat av forhandlingene i Uruguay-runden innførte derfor WTO plikt til å *tariffere*, noe som innebærer at alle ikke-tariffære virkemidler omgjøres til tariffære virkemidler, slik at det eneste aksepterte instrumentet for å regulere handelen nå er toll. I kapittel 2 vil jeg redegjøre for hvordan prinsippet om tariffing er gjennomført i WTOs landbruksavtale.

Både proteksjonisme i form av ikke-tariffære virkemidler og skjerming av importmarkeder gjennom tariffære virkemidler viser seg imidlertid å være ugunstig for *utviklingslandenes eksportmuligheter*. Tarifferingsprosessen medførte en utstrakt bruk av svært høye tariff, såkalte tariffopper, på områder der de samme landene tidligere hadde importvern i form av ikke-tariffære virkemidler. På grunn av denne praksisen er det ofte umulig for utviklingsland å få adgang for enkelte landbruksprodukter på industrilandenenes markeder. Situasjonen for utviklingslandenes markedsadgang for landbruksprodukter kan oppsummeres med en uttalelse fra den britiske bistandsministeren, Claire Short:

“There are substantial inequities in the existing international trading system. Despite progress over the last 50 years, developed countries maintain significant tariff and non-tariff barriers against the exports of developing countries [...which...] are most damaging in areas of key importance [...], such as agriculture, textile and clothing, while the use and threat of 'trade defence' instruments (e.g. anti-dumping) creates further obstacles”.⁶

Enkelte forskere, deriblant økonomen Joseph Stiglitz, hevder at regelverket som ble innført i Uruguay-runden bygger på en “industrial-country bias”.⁷ Det konkluderes med at de forpliktelsene som utviklingslandene påtok seg gjennom WTO-avtalen, i form av å redusere egne tollbarrierer og reformere handelsreguleringer, er langt tyngre enn de fordelene som oppnås i form av adgang til industrilandenenes landbruksmarkeder. Dette er

⁶ Claire Short (2000) “*Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*”, tilgjengelig på www.wto.org/trade_resources/quotes/development/development_1.htm.

⁷ Stiglitz (2000) *Two Principles for the next Round or How to Bring Developing Countries in from the Cold*, World Economy 23, referert i Adhikari og Athukorala (red) (2002) s. 9.

særlig uheldig fordi det nettopp er i handelen med landbruksvarer at utviklingslandene kan ha konkurransemessige fordeler. Adhikari uttaler om dette:

“When the implementation of the [Uruguay Round] has been completed by 2005, agricultural protection in the industrial countries will still remain twice as costly as protection in manufacturing, even though manufacturing will have a much bigger share of the value of world production and trade than agricultural products, including processed food.”⁸

Med utgangspunkt i denne markedsskjevheten, vil jeg i denne oppgaven behandle følgende problemstillinger:

For det første vil jeg analysere de *alminnelige reglene om markedsadgang* for landbruksprodukter i WTO-avtalen, og vise hvilke praktiske implikasjoner disse reglene har hatt for utviklingslandenes markedsadgang for slike produkter.

Det andre hovedspørsmålet jeg vil ta for meg er hvorvidt utviklingslandene gis *særlige rettigheter i form av begunstiget markedsadgang* for sine landbruksprodukter, enten direkte gjennom WTO-avtalen eller gjennom ensidige preferansesystemer. En slik særbehandling er i utgangspunktet i *konflikt* med hovedprinsippet om at ingen handelspartnere i WTO-systemet skal diskrimineres. Ikke-diskrimineringsprinsippet består av to elementer. Det første er *bestevilkårsregelen* som er gitt i GATT artikkel I. Bestemmelsen forplikter WTO-medlemmer til å behandle produkter fra alle andre medlemsland like godt som produktene fra det land som er gitt mest fordelaktig behandling når det gjelder tollsatser. Prinsippet innebærer altså en universalisering av de mest liberale forhandlingsresultatene som blir fremforhandlet mellom to medlemsstater.⁹ Det andre elementet er kravet til *nasjonal behandling* i GATT artikkel III. Dette innebærer at importerte varer ikke skal gis mindre gunstig behandling gjennom lover og forskrifter enn hva som gis tilsvarende innenlandske varer og tjenester.¹⁰

⁸ Adhikari og Athukorala (red) (2002) s. 9.

⁹ Desta (2002) s. 23.

¹⁰ Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997) s. 155.

Jeg vil derfor undersøke om selve WTO-regelverket åpner for unntak fra bestevilkårsregelen ved å gi utviklingsland gunstigere markedsadgang gjennom bestemmelsene om *spesiell og differensiert behandling* (S&D). Slike S&D-bestemmelser er relativt utbredt i WTO-systemet,¹¹ og skal ta hensyn til at utviklingsland trenger hjelp og fleksibilitet for å kunne bli likeverdige partnere i internasjonal handel. Jeg vil derfor fokusere spesielt på hvorvidt slike bestemmelser retter seg mot utviklingslandenes markedsadgang for landbruksprodukter.

Jeg vil deretter redegjøre for såkalte *preferansesystemer* og deres legitimitet i forhold til WTO-avtalens bestevilkårsprinsipp. Slike preferansesystemer kjennetegnes ved at et importland ensidig reduserer eller fjerner tollsatsene på import av produkter fra utviklingsland. Jeg vil i kapittel 4 se nærmere på fremveksten og utbredelsen av slike preferansesystemer, deres rettslige grunnlag og hvilke positive og negative virkninger de har for landbrukseksporten fra utviklingsland.

Det fjerde ministermøtet i Doha i 2001 innledet en *ny forhandlingsrunde* i WTO om reguleringen av den internasjonale landbrukshandelen. Forhandlingene har vist seg å bli konfliktfylte. Utviklingslandene og Cairns-gruppen kjemper blant annet for betydelige kutt i tolltariffene.¹² Samtidig frykter Norge og andre industriland for sine landbruksnæringers eksistensgrunnlag dersom de mest radikale forslagene om tariffkutt får gjennomslag. Avslutningsvis i oppgaven vil jeg derfor se nærmere på disse forhandlingene i forhold til markedsadgang og landbruk.

1.2 Landbruk og GATT i et historisk perspektiv

Etter andre verdenskrig ønsket seierherrene å opprette internasjonale økonomiske organisasjoner, slik som Verdensbanken og en internasjonal handelsorganisasjon, som skulle skape økonomisk stabilitet og forutberegnelighet og dermed sikre internasjonal fred. På grunn av motstand fra kongressen i USA ble det imidlertid ikke opprettet noen

¹¹ Det finnes i alt 145 bestemmelser om slik behandling i de forskjellige WTO-avtalene.

¹² Cairns-gruppen består av 18 effektive landbrukseksporterende land, både I-land og U-land, som arbeider for liberalisering av landbrukshandelen.

handelsorganisasjon.¹³ Derimot ble en generell avtale om tariffen og handel (GATT) vedtatt i 1947 av 23 land, hvorav 12 var industriland og 11 utviklingsland. Avtalen var ment som en midlertidig regulering av varehandelen inntil opprettelsen av en handelsorganisasjon, men fikk en langt mer varig karakter. GATT artikkel XI, med overskriften "General Elimination of Quantitative Restrictions", forbød kvantitative restriksjoner på eksport og import. Artikkelen skulle også tolkes utvidende, slik at den omfattet alle former for ikke-tariffære virkemidler. Artikkel XI inneholdt imidlertid omfattende unntak og diverse smutthull i forhold til handelen med landbruksprodukter. Landbrukssektoren ble derfor i praksis regnet for å være unntatt fra GATT.¹⁴

Det kan spørres om hva som er så spesielt med landbrukssektoren, og hvorfor medlemmene har vært motvillige til å gi handelsreglene effektiv anvendelse her. Representanter fra Verdensbanken har forklart den utstrakte anvendelsen av unntak for handel med landbruksvarer med landenes tradisjonelle syn på landbruksnæringen:

"Agricultural policy in many countries is rooted in the history of *food security* and a perceived need for *self-sufficiency*. As a result, agriculture was effectively excluded from negotiations before the Uruguay Round."¹⁵

Andre forklaringer er imidlertid mer spissformulerte. Desta gir følgende forklaring på den begrensede liberaliseringen av landbrukshandelen:

"The fact that most developing countries stand to benefit from freer agricultural trade because of their comparative advantage in this sector has been accepted as one of the important reasons for developed countries' lack of will to liberalize agricultural trade."¹⁶

¹³ Desta (2002) s. 4. Forhandlingene om opprettelsen av ITO, the International Trade Organization ble fullført i Havana, Cuba fra 21.11.47 til 24.03.48. Et Charter ble signert, men trådte aldri i kraft p.g.a. USAs tilbaketrekning.

¹⁴ Unntak for landbrukssektoren fantes bla i artikkel XI, 2. ledd bokstav c). Foruten å anvende kvantitative restriksjoner i henhold til unntakshjemlene, brøt mange av medlemsstatene forbudet åpenlyst.

¹⁵ Laird *Market Access Issues and the WTO: An Overview*, i Hoekman, Mattoo og English (red) (2002) s. 99 (Min kursivering).

¹⁶ Desta (2002) s. 8.

Fraværet av et klart regelverk for landbrukssektoren var opphavet til en rekke konflikter under GATT. Tallmateriale fra OECD viser at av de 82 tvistene som ble lagt frem for tvisteløsningsorganet i perioden 1980-1990, dreide 60 % av sakene seg om landbruk.¹⁷

I forbindelse med GATTs ministerkonferanse i 1982 uttrykte partene et ønske om å få regulert landbrukshandelen i et effektivt internasjonalt regelverk. Konferansen erkjente at det ikke bare var en "widespread dissatisfaction with the application of GATT rules and the degree of liberalization in relation to agricultural trade",¹⁸ men at det også var et presserende behov for å finne varige løsninger på disse problemene. Dette initiativet ledet frem til Punta del Este-erklæringen av 1986 som lanserte Uruguay-forhandlingsrunden. Det ble her uttalt at: "There is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade."¹⁹

Ved utgangen av Uruguay-runden i 1993 var Verdens handelsorganisasjon et faktum. GATT-avtalen av 1947 ble til GATT 94, en av de 15 avtalene for regulering av internasjonal handel med varer under WTO-avtalen, i dennes vedlegg 1A.²⁰ Hovedhensynene bak opprettelsen av organisasjonen var å lage et regelverk for å oppnå målet om ytterligere handelsliberalisering, og å skape stabilitet, forutberegnelighet og effektivitet i verdenshandelen. WTO-avtalens fortale fremhever også behovet for å sikre utviklingslandenes stilling i verdenshandelen ved å:

¹⁷ OECD, *The Uruguay Round: A preliminary Evaluation of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries* (1995) referert i Desta (2002) s. 5.

¹⁸ GATT, Thirtry-Eighth Session at Minister Level: Ministerial Declaration (L/5424, BISD 29S/9-22) s. 10 og 16.

¹⁹ GATT, Ministerial Declaration on the Uruguay Round, 08.09.86.

²⁰ Avtalen om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon av 01.01.95 inkluderer avtaler inntatt i dens vedlegg 1A (multilaterale avtaler om handel med varer - GATT), 1B (tjenesteavtalen - GATS), 1C (avtale om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter - TRIPS), 2 (tvisteløsningsavtalen - DSU), 3 (mekanismen for gjennomgang av handelspolitikken) og 4 (plurilaterale avtaler).

”make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least developed of them, secure a share in the growth in international trade commensurate with needs of their economic development.”²¹

Landbruksforhandlingene var blant de vanskeligste i Uruguay-runden. Handel med landbruksvarer ble derfor regulert i en egen avtale i vedlegg 1A. Et hovedformål med denne var å sikre gradvis nedtrapping av ulike handelshindringer, både tollsatser, kvantitative importrestriksjoner og subsidieordninger. *Landbruksavtalen* innførte nye regler og forpliktelser på tre hovedområder: markedsadgang, nasjonale støtteordninger og eksportsubsidier. Avtaleverket består av tre hoveddeler:

- i) landbruksavtalen, som igjen består av selve avtaleteksten og bindingslistene,²²
- ii) avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak og
- iii) ministerbeslutningen om de minst utviklede landene og utviklingslandene med netto matvareimport.

1.3 Rettskilder og metode

Oppgavens sentrale rettskilde er *landbruksavtalen*. Det fremgår av artikkel 3.2 i tvisteløsningsavtalen (DSU) at WTO-avtalene, deriblant landbruksavtalen, skal tolkes ”in accordance with customary rules of interpretation of public international law.” I Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 til 33 fremkommer det at traktater i utgangspunktet skal tolkes etter sin ordlyd.²³ Dette er også blitt presisert av WTOs tvisteløsningsorgan, blant annet i den første saken som ble avgjort av ankeorganet: ”The proper interpretation of the article is, first of all, a textual interpretation.”²⁴

Denne tolkningsregelen er begrunnet i folkerettens suverenitetsprinsipp, som innebærer at de kontraherende parter ikke kan pålegges forpliktelser i større utstrekning enn det de har samtykket til. Dersom et multilateralt tvisteløsningsorgan anvender et dynamisk tolkningsprinsipp, det vil si at det går ut over traktatbestemmelsenes ordlyd sett i lys av deres kontekst og formål, vil organet kunne innta en politisk og lovgivende rolle som kan undergrave statenes suverenitet. Et tvisteløsningsorgan i en overnasjonal

²¹ WTO (1995) s. 2.

²² At bindingslistene er en integrert del av landbruksavtalen fremgår av artikkel 21.2.

²³ Convention on the Law of Treaties, 23.05.69.

²⁴ WT/DS1/AB/R, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 01.11.96.

organisasjon, slik som EU, kan i større grad påta seg en slik dynamisk rolle enn et multilateralt organ, ettersom medlemsstatene i et overnasjonalt fellesskap allerede har avgitt suverenitet til organisasjonen på det aktuelle rettsområdet.

Twisteløsningsorganet i WTO anvender tilsynelatende et *objektivt* tolkningsprinsipp. Imidlertid er ikke alle medlemsstater enige i en slik karakteristikk av organets tolkningspraksis. Enkelte utviklingsland har uttalt at særlig ankeorganet flere ganger har overskredet sitt mandat og inntatt en lovgivende rolle. For eksempel har Pakistan tatt til orde for at:

“the relevant provisions in the DSU [must be interpreted so as] to make it clear that the responsibility for clarifying or modifying the provisions of the WTO Agreements clearly rests with the WTO member countries and that it would not be appropriate for the Appellate Body to usurp these functions under the guise of interpreting law on basis of contemporary developments.”²⁵

Bestemmelsene i landbruksavtalen suppleres av både de generelle handelsreglene i GATT-avtalen,²⁶ og til dels av andre tilleggsavtaler i vedlegg 1A. Dette reiser spørsmål om hvilke bestemmelser som går foran dersom de er innbyrdes overlappende eller motstridene. I landbruksavtalen artikkel 21.1 fremkommer at disse avtalene kommer til anvendelse ”subject to the provisions of this Agreement”. I ankeorganets avgjørelse i banan-saken,²⁷ ble dette uttrykket tolket på følgende måte:

“[T]he provisions of the GATT 1994 ...apply to market access commitments concerning agricultural products, except to the extent that the Agreement of Agriculture contains specific provisions dealing with the same matter.”²⁸

²⁵ WT/GC/W/162, referert i Delich, *Developing Countries and the WTO Dispute Settlement System*, i Hoekman, Mattoo og English (red) (2002) s. 78.

²⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1994.

²⁷ WT/DS27/AB/R, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, vedtatt 25.09.97.

²⁸ l.c. premiss 155.

Dette innebærer at landbruksavtalen er *lex specialis* i forhold til de generelle reglene i GATT-avtalen, der reglene har sammenfallende anvendelsesområde.

Twisteløsningsorganet i WTO fungerer slik at et panel nedsettes og avgir en rapport om forslag til løsning. Rapporten vedtas med mindre den enstemmig forkastes av WTOs medlemmer. Panelets rapport kan ankes inn for et permanent ankeorgan. Det kan derfor stilles spørsmål om tidligere avgitte rapporter må antas å ha *prejudikatvirkning* i en senere sak. Etterfølgende praksis er generelt antatt å være relevant for tolkningen av traktater, jf Wienkonvensjonen art 31.3 (b). Ankeorganet har også selv uttalt at man for ettertiden kan basere seg på de avgjørelsene som blir vedtatt.²⁹ Det kan derfor ikke være tvilsomt at rapportene avsagt av tvisteløsningsorganet er relevante ved etterfølgende tolking av avtalens bestemmelser. Dette taler for at rapportene generelt sett er en tungtveiende rettskildefaktor, noe som understøttes av at panelene og ankeorganet generelt legger stor vekt på tidligere rapporter i sine avgjørelser.

I det tolkingsarbeidet jeg skal foreta i denne oppgaven står landbruksavtalen artikkel 4.2 sentralt. Denne artikkelen har kun vært gjenstand for direkte tolking i tvisteløsningsorganet en gang, i Chile – Price Band-saken fra høsten 2002.³⁰ Ankeorganets syn på artikkel 4.2, slik det fremkommer i saken, må derfor tillegges betydelig vekt ved tolkning av den nevnte bestemmelsen.

1.4 Avgrensning

Hvilken markedsadgang utviklingslandenes landbruksprodukter oppnår på andre lands markeder, er betinget av forskjellige faktorer. Når det gjelder den *formelle evne* til å tre inn på utenlandske markeder, er det ikke bare bruk av høye tollsatser som er avgjørende, men også landenes praksis med å yte nasjonal støtte og gi eksportsubsidier. Tall fra Verdensbanken viser at landbrukssubsidier i OECD-landene i 2000 var på over 300 milliarder US dollar, noe som medførte ustabilitet i den internasjonale prisutviklingen og svekkelse av utviklingslandenes evne til å konkurrere på eksportmarkedene.³¹ Å få fjernet eller redusert slike støtteordninger er en av de største utfordringene for

²⁹ WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*.

³⁰ WT/DS207/AB/R, *Chile - Price Band System and Safeguard Measure Relating to Certain Agricultural Products*, 23.09.02. (Notes heretter kun med saksreferanse.)

³¹ Hoekman, Mattoo, English (2002) *Development, Trade, and the WTO* s. XXVII.

utviklingsland i de pågående Doha-forhandlingene. Utviklingslandenes *reelle evne* til å tre inn på et annet lands marked er også relevant ved forklaringen av utviklingslandenes relativt beskjedne markedsandel. Denne evnen avhenger blant annet av landets egen innstilling og tilnærming til den internasjonale handelen, investeringer i landet eller ustabilitet som følge av krig eller borgerkrig, eksportørens konkurransedyktighet og markedsstrukturer som leveransekjeder og markedsandeler.³²

Av plassmessige hensyn er det umulig å gi en fullstendig fremstilling av samtlige faktorer som har betydning for utviklingslandenes stilling i internasjonal landbrukshandel. Jeg har valgt å foreta analysen ut fra *hvordan landbruksavtalen regulerer markedsadgang*. Dette innebærer en avgrensning mot de to andre hovedpilarene i landbruksavtalen, som for det første regulerer de nasjonale *støtteordningene* for medlemslandenes egen produksjon, og for det andre regulerer *subsidieordninger* rettet mot medlemlandets eksport. Jeg vil kun i liten grad drøfte de faktorene som for øvrig er av betydning for utviklingslandenes reelle evne til å oppnå forbedret markedsadgang.

Andre WTO-avtaler, slik som avtalen om anvendelse av veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen), avtalen om tekniske handelshindre og avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS), inneholder også regler som har betydning for markedsadgang for landbruksvarer, ettersom de inneholder regler som i forskjellig grad tillater bruk av beskyttende tiltak på de nasjonale markedene. TRIPS-avtalens bestemmelser om geografiske betegnelser er et eksempel på handelsreguleringer under WTO som har medført begrensninger for utviklingslands eksportmuligheter. Tilsvarende er det med reglene om varemerkjingsforpliktelser på ferdige produkter som skal eksporteres.

SPS-avtalen har også fått en sentral stilling etter Uruguay-runden. Avtalen åpner for å iverksette importbegrensende tiltak som er nødvendige for å beskytte menneske-, dyre- og planteliv eller helse. Formålet er å unngå spredning av sykdommer gjennom å sette

³² Om formell og reell evne til markedsadgang, se UNCTAD Report (2002) "*Export Diversification, Market Access and Competitiveness*" s 8.

veterinære og plantesanitære standarder for import av mat, planter og dyr.³³ Dette regelverket står i kontrast til det generelle forbudet mot bruk av ikke-tariffære virkemidler som ble innført i Uruguay-runden. Det kan derfor være et problem dersom SPS-vernet strekkes lenger enn faren for innførsel av smitte og sykdommer skulle tilsi, slik at det dannes smutthull for proteksjonistiske motiver og virkemidler. Dette illustrerer at selv om trenden går mot en nedbygging av tollavgifter, er potensialet økende for handelshindringer i form av tekniske og sikkerhetsmessige barrierer, med en begrensende effekt på utviklingslandenes eksport. Av plassmessige årsaker vil jeg ikke behandle disse problemstillingene nærmere.

³³ Desta (2002) s. 438.

2 Markedsadgang etter landbruksavtalen

2.1 Markedsadgangsforhandlingene i Uruguay-runden

Forhandlingene om markedsadgang for landbruksprodukter var et av kjernepunktene i de omstridte forhandlingene i Uruguay-runden. Hovedmålet var å regulere de eksisterende barrierene for markedsadgang i et styrket og mer effektivt multilateralt handelssystem. Hovedfraksjonene av de store forhandlerlandene besto i hovedsak av USA og Cairns-gruppen på den ene siden, mot EU, Japan og Korea på den andre. Et av de sentrale argumentene anført mot en altomfattende tariffisering var hensynet til matsikkerhet. For Japan og Korea var det av særlig betydning å beholde importforbudet mot ris. EU var særlig opptatt av å beskytte sin egen landbrukspolitik. ³⁴ Etter at flere fremlagte forslag, blant annet ”De Zeeuw Paper” ³⁵ og ”The Dunkel Draft” ³⁶ i utgangspunktet ble avvist, ble partene til slutt enige om avtalens innhold i den såkalte ”Blair House II”-forhandlingsrunden. ³⁷

De fleste utviklingsland hadde frem til WTOs opprettelse valgt å stå utenfor GATT-avtalen av 1947. En utbredt holding blant disse var at GATT verken var en vennligstilt eller en fruktbar institusjon for utviklingsland, men en rikmannsklubb for de nordlige landene. ³⁸ De utviklingslandene som hadde tiltrådt handelsavtalen var ofte bare observatører i forhandlingsrundene. Mange utviklingsland hadde heller ingen representasjon i Genève. Dette gjorde dem til gratisspassasjerer i forhold til alle tollreduksjoner som ble fremforhandlet etter bestevilkårsprinsippet. I den grad de deltok i forhandlingene var målet å unngå utveksling av markedsaksesjoner og å insistere på

³⁴ Desta (2002) s. 66.

³⁵ ”The Framework Agreement”, juli 1990.

³⁶ ”Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade” 20.12.91.

³⁷ Desta (2002) s. 66.

³⁸ Tussie og Lengyel, *Developing Countries Turning Participation into Influence*, i Hoekman, Mattoo og English (red) (2002) s. 485.

gjennomføring av bestemmelser om spesiell og differensiert behandling på grunnlag av at de var for svake til å konkurrere på like premisser i den internasjonale handelen.³⁹

Begynnelsen av 1990-tallet ble et vendepunkt. Fra 1983 til slutten av 1990-tallet steg andelen medlemmer i GATT som var utviklingsland fra 66 % til 74 %.⁴⁰

Utviklingslandenes endrede holdning til det multilaterale handelsregimet reflekterte en økonomisk og politisk utvikling, både nasjonalt og internasjonalt. Utviklingslandene hadde tidligere i stor grad basert den økonomiske politikken på proteksjonisme og satsning på nasjonal industrialisering. Imidlertid ble det etter hvert klart at de fikk liten økonomisk vekst gjennom importsubstitusjon i form av egenproduksjon av varer. Internasjonale utviklingstrekk, slik som Berlin-murens fall og følgene av dette, medførte også økt åpenhet i forhold til internasjonal markedsøkonomi.⁴¹ Dette medførte at utviklingslandene tok en mer aktiv stilling i Uruguay-forhandlingene. I motsetning til tidligere forhandlingsrunder deltok de nå fullt ut, blant annet i forhandlingene om markedsadgangskonsesjoner.⁴²

Det viste seg imidlertid at en mer aktiv deltakelse ikke nødvendigvis resulterte i større innflytelse. Blant andre har Tussie og Lengyel konkludert med at utviklingslandene kun i begrenset grad ble hørt i forhandlingene.⁴³ Et annet poeng er at utviklingsland som ble *nye medlemmer* i WTO i Uruguay-runden, måtte betale høy ”innmeldingsavgift”, ofte i form av å ikke kunne binde noen tollsatser på over 30 %.⁴⁴

Jeg vil nå se nærmere på hva som ble det konkrete forhandlingsresultatet i forhold til markedsadgang for landbruksvarer.

³⁹ Adhikari og Athukorala (2002) s. 2.

⁴⁰ Tussie og Lengyel, (2002) s. 485.

⁴¹ I.c. s. 486.

⁴² Etter landbruksavtalens artikkel 1g) omfatter *markedsadgangskonsesjoner* ”alle forpliktelser i tilknytning til markedsadgang som er inngått i henhold til denne avtale”.

⁴³ Tussie og Lengyel (2002) s. 486.

⁴⁴ Christian Häberli, *The WTO Dispute Settlement Procedure: Implications for Agricultural Trade Arising from the Bananas Case*, i Bilal og Pezaros (red) (2000) s. 213.

2.2 Forhandlingsresultatet

Forhandlingsresultatet om markedsadgangsregulering fremgår av landbruksavtalen artikkel 4. Bestemmelsen, som er kort og generelt utformet, lyder:

”Market Access

1. Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions in tariffs, and to other market access commitments as specifies therein.
2. Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties,¹ except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.

¹ These measures include quantitative import restrictions, variable import levies, minimum import prices, discretionary import licensing, non-tariff measures maintained through state-trading enterprises, voluntary export restraints, and similar border measures other than ordinary customs duties, whether or not the measures are maintained under country-specific derogations from the provisions of GATT 1947, but not measures maintained under the balance-of-payments provisions or under other general, non-agriculture-specific provisions of the GATT 1994 or of the other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement.”

Forhandlingene identifiserte forskjellige typer *ikke-tariffære virkemidler*, som hadde til felles at de begrenset volumet av eller medførte høye priser på import av landbruksprodukter. I artikkel 4.2 fremgår det at slike handelshindrende virkemidler må omgjøres til ordinære tollavgifter. Tollavgiftene skal være eneste form for importvern og kan aldri reverseres til igjen å bli et ikke-tariffært virkemiddel. Første ledd henviser til de øvrige forhandlingsresultatene om at tollavgiftene på samtlige landbruksprodukter måtte bindes, og deretter reduseres etter en bestemt formel.⁴⁵

Medlemslandene regnet med at markedsadgangen for landbruksprodukter gjennom dette ville bedres, både på kortere og lengre sikt. Ved å innlede en omfattende og komplisert tariffseringsprosess ga WTO-medlemmene uttrykk for at de foretrekker tariffen fremfor

⁴⁵ Se avsnitt 2.4.3.

ikke-tariffære virkemidler. Jeg vil derfor se nærmere på hvilke fordeler som ligger i et slikt system.

2.3 Hensyn for tariffering

Den største fordelen med tariffering er at dette ivaretar hensynet til *transparens*. Dette hensynet ligger som en grunnpilar i hele WTO-systemet, og kommer direkte til uttrykk som en rettslig forpliktelse i GATT artikkel X. De ikke-tariffære virkemidlene var tidligere regulert i medlemslandenes nasjonale lovgivning. De kunne fremstå i et utall forskjellige former, hvorav de mest kjente er kvantitative importrestriksjoner, variable avgifter og minimumspriser på import.⁴⁶ Dette gjorde det vanskelig å få full oversikt over hvilke hindringer som i realiteten utgjorde en stats importvern. Handelshindringene varierte også til stadighet, og avgiftene kunne bli svært høye. Nå som de bundne tollsatsene føres i bindingslistene, kan handelspartnere enklere få oversikt over tollnivåene. At systemet ble mer transparent førte dermed til at det internasjonale handelsregimet ble mer *forutsigelig*.⁴⁷

Bundne tollnivåer gir også et gunstigere utgangspunkt for å gjennomføre ytterligere tollnedsettelse. Videre foretrekkes tariffen fremfor ikke-tariffære tiltak fordi de opprettholder et bindeledd mellom de innenlandske prisene i et medlemsland og prisene på verdensmarkedet. Som jeg vil komme nærmere tilbake til i punkt 2.4.1, vil også tolltariffer danne en kile mellom innenlandske og internasjonale priser, men i motsetning til ikke-tariffære virkemidler tillater tariffen den innenlandske prisen å svinge i takt med den internasjonale prisen.⁴⁸

Tarifferingssystemet underbygger også *ikke-diskrimineringsprinsippet* fordi tollavgiftene i utgangspunktet nå er de samme for eksport fra samtlige WTO-medlemmer. Et ytterligere hensyn er at oversiktlige tollavgifter vil *redusere faren for*

⁴⁶ En GATT-undersøkelse fra 1960 identifiserer over 800 slike ikke-tariffære virkemidler. Se Jackson, Davey og Sykes (1995) *Legal Problems of International Economics Relations* s. 377. Referert i Desta (2002) s. 17.

⁴⁷ Desta (2002) s. 67.

⁴⁸ Sturgess, *The liberalisation process in international agricultural trade: market access and export subsidies*, i Bilal og Pezaros (red) (2000) s. 139.

korruptjon.⁴⁹ Sam Laird har oppsummert de negative sidene ved bruk av ikke-tariffære virkemidler på følgende måte:

“[they are] difficult to quantify, costly to administer, costly to consumers, costly to exporters (in terms of lost trade), inefficient ways of creating jobs, lack of transparency, are inherently discriminatory, and are most intensively used against developing countries and transition economies. They also drive a wedge between world prices and domestic prices, so that domestic firms are relatively unaffected by price trends on world markets and have little incentive to adopt new technologies or modern business practices.”⁵⁰

Tarifferingsprosessen er blitt karakterisert som den viktigste materielle endringen i regelverket som ble foretatt i Uruguay-runden.⁵¹

Jeg vil nå se nærmere på hvordan landbruksavtalens artikkel 4.2 er å forstå og hvilke unntak som finnes. Deretter vil jeg identifisere hvilke implikasjoner bestemmelsen har hatt, med særlig fokus på konsekvensene for utviklingsland.

2.4 Tarifferingsforpliktelsens nærmere innhold

2.4.1 Omgjøringen

Tarifferingsprinsippet er som nevnt hjemlet i landbruksavtalens artikkel 4.2. Bestemmelsen forbyr det å ”opprettholde, ty til eller gå tilbake til tiltak av den type som det har vært nødvendig å omgjøre til ordinære tollavgifter”.⁵² Dette reiser *to tolkingsspørsmål*, for det første hvilke tiltak det har vært nødvendig å omgjøre, og for det andre hva som er ordinære tollavgifter.

I vurderingen av *hvilke tiltak som må omgjøres* gis det veiledning i en fotnote til bestemmelsen. Den inneholder en liste med tiltak som må omgjøres:

⁴⁹ Ingco (1995) s. 2.

⁵⁰ Laird (1998) *Multilateral Approaches to Market Access Negotiations*, WTO Staff Working Paper (TPRD-98-02) s. 8.

⁵¹ Ingco (1995) s. 4.

⁵² Norsk oversettelse, St.prp. nr. 65 (1986-1993) s. 47.

”tiltakene *omfatter* kvantitative importrestriksjoner, variable importavgifter, minstepriser ved import, skjønnsmessig importlisensiering, ikke-tariffmessige tiltak som opprettholdes gjennom statlig handelsforetak, frivillige eksportbegrensninger og andre tilsvarende grensetiltak enn ordinære tollavgifter...”⁵³

Bruken av ordet ”omfatter” (”include”) indikerer at fotnoten ikke skal forstås som en uttømmende liste over tiltak, men at den er ment å være illustrerende. WTOs tvisteløsningsorgan ga støtte til en slik tolkning da spørsmålet kom opp i Chile - Price Band-saken, som ble behandlet i ankeorganet i september 2002. Tvisten omhandlet blant annet rekkevidden av omgjøringsforpliktelsen i artikkel 4.2.⁵⁴

Saksforholdet er i korthet at Chile ble anmeldt av Argentina for ulovlig opprettholdelse av sitt ”price band”-tollsystem (prisbånd) på import av landbruksvarene sukker, olje, hvete og hvetemel, i henhold til artikkel 4.2. Hensikten med dette systemet var å opprettholde fleksibilitet i fastsettelsen av tollavgiftene, og prisbåndet virket som en sikkerhetsmargin mot svingninger i de internasjonale prisene. Det ble satt øvre og nedre terskler for hvor mye de internasjonale prisene på de aktuelle produktene kunne variere før Chile påførte produktet en særskilt tollavgift. Chile anvendte i slike tilfeller en kombinasjonstoll, sammensatt av en *verditoll*, som var bundet til 31,5 % av varens verdi, men anvendt på kun 7 %, og en *spesifikk prisbåndtoll*.⁵⁵ Den spesifikke tollen ble utregnet på hver enkelt importforsendelse ved å sammenholde en gitt referansepris med de øvre og nedre tersklene i prisbåndet. I praksis førte dette til at dersom de internasjonale prisene på de gjeldende produktene sank under et visst terskelnivå, kompenserte Chile for dette med å øke den spesifikke tollavgiften på disse produktene.⁵⁶

⁵³ I.c.

⁵⁴ WT/DS207/AB/R, premiss 204 flg.

⁵⁵ Se avsnitt 2.4.2 om verditoll, spesifikk toll og kombinasjonstoll.

⁵⁶ WT/DS207/AB/R, premiss 11.

Argentina påsto at dette systemet utgjorde et tiltak som skulle vært omgjort til ordinære tollavgifter, og at dette var i strid med artikkel 4.2 ettersom det medførte varierende og uforutsigbare tollavgifter. Chile anførte derimot at prisbåndet i realiteten bare var en utregningsmodell for å komme frem til den korrekte ordinære tollavgiften.

Ankeorganet vurderte om prisbåndet var et tiltak som rammes av omgjøringsforpliktelsen, selv om dette ikke er eksplisitt oppregnet i fotnoten. Ankeorganet tok utgangspunkt i ordlyden i fotnoten, og viste til at ordet ”include” indikerer at oppregningen ikke er ment å være uttømmende. Videre uttalte ankeorganet:

“Footnote 1 also refers to a *residual category* of ‘similar border measures other than ordinary customs duties’, which indicates that the drafters of the Agreement did not seek to identify all ‘measures which have been required to be converted’ during the Uruguay Round negotiations. The existence of this residual category confirms our interpretation that article 4.2 *covers more* than merely the measures that had been specifically identified or challenged by other negotiating partners in the course of the Uruguay Round.”⁵⁷

Om et tiltak som ikke er direkte oppregnet i fotnoten dekkes av omgjøringsforpliktelsen, blir derfor et spørsmål om det faller inn under *restkategorien* ”andre tilsvarende grensetiltak enn ordinære tollavgifter”. Om dette vurderingstemaet uttalte ankeorganet på generelt grunnlag at det må foretas en sammenlignende analyse, der man først må identifisere fellestrekkene for samtlige av de oppregnede tiltakene, og deretter undersøke om det omstridte tiltaket deler noen av disse trekkene.

Ankeorganet uttalte følgende om de oppregnede tiltakenes fellestrekk:

“[A]ll of the border measures listed in footnote 1 have in common the object and effect of restricting the volumes, and distorting the prices, of imports of agricultural products in ways different from the ways that ordinary customs do. Moreover, all of these measures have in common also that they disconnect

⁵⁷ WT/DS207/AB/R, premiss 210. (Min kursivering.)

domestic prices from international price developments, and thus impede the transmission of world prices to the domestic market.”⁵⁸

Videre fremhevet ankeorganet at det i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig for å rammes av forpliktelsen at det omstridte tiltaket deler de samme fellestrekkene. Det må også vurderes om tiltaket er ”of the same nature or kind [as] at least one of the specific categories of measures listed in footnote 1”.⁵⁹ Det nærmere innholdet i de forskjellige oppregnede tiltakene må fastsettes ved en tolking i tråd med internasjonale sedvanerettslige tolkingsprinsipper.

I den tvisten mellom Chile og Argentina var altså spørsmålet om Chiles prisbåndsystem måtte anses for å være ”of the same nature or kind” som variable importavgifter eller minstepriser på import, slik at det ble omfattet av kategorien ”andre tilsvarende grensetiltak enn ordinære tollavgifter”.

Chile anførte at systemet ikke tilsvarte variable importavgifter eller minstepriser på import. Dette begrunnet de med at verditollen på de aktuelle landbruksproduktene var bundet til 31,5 %, selv om anvendt toll kun var på 7 %. Den særskilte tollen ble deretter i varierende størrelsesorden lagt oppå den anvendte verditollen, men aldri slik at den samlede kombinasjonstollen ville overskride 31,5 % av importens verdi. Etter Chiles mening fungerte tollbindingen som et tak for hva som kan ilegges av tollavgifter, og argumentet var at når den pålagte tollen ikke overskred dette taket, kunne den heller ikke anses å være tilstrekkelig lik en variabel importavgift eller minstepriser på import.

Chiles argumentasjon fikk ikke gjennomslag. Ankeorganet undersøkte først ordlyden i 4.2 uten å finne holdepunkter for at bruk av et slikt tollavgiftstak fjerner de likhetstrekk systemet har med variable importavgifter og minstepriser på import.⁶⁰ Ankeorganet kunne heller ikke finne støtte for et slikt synspunkt i tidligere praksis, eller i en forståelse av GATT 47 artikkel II og XI. I henhold til GATT kunne et tiltak være en variabel importavgift selv om tariffen var bundet. Ankeorganet fremhever at

⁵⁸ l.c. premiss 227.

⁵⁹ l.c.

⁶⁰ l.c. premiss 254.

landbruksavtalen artikkel 4.2 ikke har medført nevneverdige endringer ved dette aspektet av GATT 47. Videre påpekte ankeorganet at virkeområdet for forbudet mot importrestriksjoner heller er blitt utvidet enn innskrenket i landbruksavtalen artikkel 4.2.

Ankeorganet la også vekt på at den innebygde sikkerhetsmarginen mot prissvingninger i prisbåndet hindrer at internasjonale priser får anvendelse på Chiles marked. I prisbåndsystemet varierer tollavgiftene i mottakt mot svingningene i de internasjonale prisene. Dette medfører at tollavgiftene ikke bare modererer effekten av de internasjonale svingningene på det Chilenske markedet, slik Chile anfører, men prisbåndet overkompenserte i realiteten for effekten av de fallende internasjonale prisene på det nasjonale markedet. Konsekvensen av dette blir at prisen på det nasjonale markedet blir beskyttet og isolert fra utviklingen på verdensmarkedet.

Avslutningsvis vektla ankeorganet at prisbåndsystemet heller ikke tok hensyn til landbruksavtalens krav til transparens og forutsigbarhet, som var hovedformålene med å innføre tariffiseringsprosessen i Uruguay-runden. På grunn av det fleksible prisbåndsystemet kunne tollavgiftene i realiteten variere fra 7 % til 31,5 % av importens verdi. At kombinasjonstollen aldri vil overskride det bundne verditollnivået på 31,5 %, var ikke tilstrekkelig for å tilfredsstille avtalens krav til transparens og forutsigbarhet.⁶¹

Ankeorganet fant etter en helhetsvurdering at prisbåndsystemet var så likt variable importavgifter og minimumspriser på import at det falt inn under kategorien ”andre tilsvarende grensetiltak enn ordinære tollavgifter”.⁶² Rapportens konklusjon er at Chiles prisbåndsystem er et tiltak i strid landbruksavtalens artikkel 4.2.⁶³

Chile – Price Band-saken bekrefter at tariffiseringsforpliktelsen er svært omfattende, og at medlemslandene har påtatt seg en ”reell forpliktelse” til å konvertere alle tiltak som ikke er ordinære tollavgifter. Dette innebærer at de unntakene som medlemslandene tidligere

⁶¹ l.c. premiss 259.

⁶² l.c. premiss 262.

⁶³ l.c. premiss 279.

kunne påberope seg for landbruksvarer etter GATT 47, slik som unntaksbestemmelsen om kvantitative importrestriksjoner i GATT 47 artikkel XI:2, nå er eliminert.⁶⁴

Det andre tolkingsspørsmålet i forhold til omgjøringsforpliktelsen er som nevnt *hva slike ikke-tariffære virkemidler må omgjøres til*. Artikkel 4.2 krever omgjøring til ”ordinære tollavgifter”. Dette uttrykket er ikke definert i landbruksavtalen, og det er uklart hva som skiller ordinære tollavgifter fra andre tollavgifter.

I en slik avgrensning synes det å ligge en innsnevring i forhold til hvilke tollavgifter medlemslandene kan gjøre bruk av. Desta gjør følgende refleksjon:

”[I]t appears from the consistency of its use and its context that a distinction has effectively been introduced making certain customs duties acceptable and certain others not so. [...] Variable levies and similar other measures are included in the tariffication process thus indicating that taking *the form of a customs duty does not necessarily immunize a measure from the requirement of tariffication*. ”⁶⁵

En tolkning av uttrykket ”ordinære tollavgifter” kan også utledes av landbruksavtalens kapittel 3, ved å vurdere artikkel 4.2 i lys av unntaksbestemmelsen i artikkel 5. Denne bestemmelsen åpner for å innføre særskilte beskyttelsestiltak, det vil si å heve tollsatsene til over det nivået de er bundet på, dersom angitte vilkår er oppfylt. Unntaksbestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel til å innføre nye kvantitative restriksjoner eller lignende. Dette innebærer at kun tollsatser som ligger innenfor de bundne nivåene kan anses som ordinære tollavgifter. Tollavgiftene som overskrider bindingene, det vil si som ilegges med hjemmel i artikkel 5, er derfor ikke ordinære tollavgifter. Unntaksbestemmelsen i artikkel 5 kan dermed begrunne bruken av betegnelsen ”ordinære” i artikkel 4.2.⁶⁶

⁶⁴ Desta (2002) s. 69.

⁶⁵ Desta (2002) s. 69. (Min kursivering.)

⁶⁶ Desta (2002) s. 70.

2.4.2 Utregning av tollekvivalent

I prosessen med omgjøring av medlemslandenes ikke-tariffære importvern, skulle tollsatsene settes på et nivå som tilsvarte samme grad av beskyttelse som det tidligere importvernet. Dette utgjorde den såkalte *tollekvivalenten*. Nedenfor, i oppgavens punkt 2.7, skal jeg se nærmere på om medlemslandene faktisk bandt tollsatsene på dette korrekte nivået, eller om de ”jukset” og satt tollsatsene høyere. For å kunne foreta en slik vurdering må det først klargjøres hvilken metode som skulle legges til grunn i omregningen.

Omregningsmetoden og andre praktiske reguleringer fremkommer ikke av selve tarifferingsbestemmelsen. Disse sidene av tarifferingsprosessen ble fastsatt i et eget dokument, ”modalitetsavtalen”.⁶⁷ Her fremgår det at en såkalt ”price-gap”-metode skal benyttes ved utregning av tollekvivalenten, som innebærer å regne ut differensen mellom innenlandske og internasjonale priser.⁶⁸ Dette fører oss tilbake til antagelsen om at anvendelse av ikke-tariffære importbegrensninger vil skape sprik mellom den interne prisen og verdensmarkedspris for den samme varen. Den innenlandske markedsprisen vil normalt ligge på et høyere nivå enn den internasjonale når den blir isolert fra internasjonale markedskonjunkturer. Denne differansen vil tilsvare verdien av den påførte importbegrensningen.⁶⁹

På grunn av de store svingningene i både internasjonale og nasjonale priser, måtte man i forhandlingene bli enige om en basisperiode, som skulle utgjøre grunnlaget for fastsettelsen av prisnivåene ved utregningen av tollekvivalenten. Medlemslandene valgte perioden 1986-1988,⁷⁰ da markedene var preget av at man oppnådde høyere interne enn internasjonale priser på de samme produktene. Dette spriket ga medlemslandene en mulighet til å sette tollsatsene på et høyt nivå.

⁶⁷ MTN:GNG/MA/W/24, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*, 20.12.93. (Heretter ”Modalitetsavtalen”).

⁶⁸ l.c. Anneks 3, para.2): “The calculation of the tariff equivalents, whether expressed as ad valorem or specific rates, shall be made using *the actual difference between internal and external prices in a transparent manner*” (Min kursivering.)

⁶⁹ Desta (2002) s. 71.

⁷⁰ Modalitetsavtalen, Anneks 3, para. 2).

Prisene fra basisperioden blir ikke bare brukt for å fastsette den bundne tollsatsekvivalenten, men også for å fastsettelse størrelsen på minimumsadgangsforpliktelser i form av tollkvoter (se avsnitt 2.5) og for å fastsette referansenivået for å utløse særskilte beskyttelsestiltak med hjemmel i artikkel 5 (se avsnitt 2.4).

Medlemslandene står fritt til å avgjøre tollsatsenes form. I hovedtrekk kan de velge mellom to hovedtyper.⁷¹ Generelt er *verditoll* i form av en prosentsats mest utbredt, men også *spesifikke tollsatser* er tillatt.⁷² Slike kan enten være en særskilt tollsats, som et beløp per enhet (f.eks. 10 kr for 100 kg), eller en kombinasjonstoll, som er en kombinasjon av verditoll og en særskilt tollsats.⁷³

2.4.3 Bindingsforpliktelse og tollnedsettelsesformel

Som det fremgår av artikkel 4.1, innførte landbruksavtalen et sett av markedsadgangskonsesjoner, som omfatter samtlige markedsadgangsforpliktelser som følger av landbruksavtalen. Markedsadgangskonsesjonene finner man i medlemslandenes *bindingslister*. Disse er alle en integrert del av landbruksavtalen, og er inntatt som vedlegg til GATT 94. Bindingslistene spesifiserer alle bindinger og reduksjoner i toll, og andre markedsadgangsforpliktelser slik som minimumsadgangsmuligheter.⁷⁴

Medlemslandene kan ikke påføre et produkt høyere tollsatser enn det de har angitt i bindingslistene, uten at tariffene reforhandles på bestevilkårsbasis. Dette er en grunn til at mange medlemsland har bundet tollsatsen høyt på enkelte produkter. I praksis kan medlemslandene likevel i konkrete tilfeller pålegge tollsatser som ligger under det bundne nivået. Dette kan gjennomføres på tre forskjellige måter. For det første kan medlemslandet administrativt *anvende lavere tollsatser* enn det de er bundet til, for det andre kan tollsatsen være lavere fordi importen faller inn i en *tollkvoteordning*, for det tredje kan importen falle inn under et *preferansesystem* slik at varen blir påført en

⁷¹ Modalitetsavtalen, Anneks 3, para. 2).

⁷² St.prp. nr.1 (2000-2001) kapittel 4.

⁷³ Shirotori (2002) *WTO Negotiations on Agriculture: Assessment of Non-Ad-Valorem Tariffs as a Tariff Barrier* s.2. Heretter Shirotori (2002).

⁷⁴ Modalitetsavtalen, Anneks 3, para. 2).

begunstiget tollsats eller kan innføres tollfritt. Jeg vil komme nærmere tilbake til tollkvoter i avsnitt 2.5 og preferanseordninger i kapittel 4.

Når det gjelder administrativ *anvendelse* av lavere tollsatser enn det bundne nivået, illustrerte Chile – Price Band-saken at spriket mellom anvendt og bunden tariff kan være relativt stort. Dette er ikke et enestående eksempel. Mange land har bundet tollavgiftene generelt på et mye høyere nivå enn de anvender dem. For eksempel er gjennomsnittstariffen i Costa Rica bundet på 45 %, mens den gjennomsnittlig er anvendt på kun 6 %.⁷⁵ Problemet med denne praksisen er at den, i motsetning til landbruksavtalens målsetning, medfører ustabilitet i hvilken tariff som anvendes, ettersom landene kan justere den anvendte tollavgiften helt opp til det bundne nivået gjennom administrative beslutninger. Dersom spriket mellom bundet og anvendt nivå er stort, gir dette rom for tollvariasjoner i forhold til de internasjonale prisene som har likhetstrekk med et importvern bestående av ikke-tariffære virkemidler.

Dersom medlemsstatene i Uruguay-runden kun hadde blitt påført en tarifferingsforpliktelse, ville ikke nødvendigvis medlemslandenes markedsadgang blitt forbedret, fordi de ordinære tollavgiftene kunne ha blitt satt svært høyt. For å oppnå målsettingen om å reelt forbedre medlemslandenes markedsadgang, ble det vedtatt å nedsette tollsatsene etter en viss formel.⁷⁶ *Tollnedsettelsesforpliktelsen* gjaldt både etablerte tollavgifter som var innført før landbruksavtalens ikraftsettelse, og nye tollavgifter innført som et direkte resultat av tarifferingsprosessen.

Reduksjonsforpliktelsene ble satt på to nivåer. Alle *individuelle tollsatser* på landbruksprodukter måtte kuttes, og det ble stilt krav om å redusere *gjennomsnittstollsatsene* på samtlige landbruksprodukter. Resultatet ble at industrilandene forpliktet seg til å redusere tollsatsene over en seks års periode som startet i 1995, med gjennomsnittlig 36 %. Utviklingslandene forpliktet seg kun til å redusere tollsatsene over en ti års periode med gjennomsnittlig 24 %.⁷⁷ Hvert landbruksprodukt måtte i tillegg reduseres med minimum 15 % i industriland, mot 10 %

⁷⁵ WTO Special Studies 6 (2001) *Market Access: Unfinished Business*, s.2.

⁷⁶ Modalitetsavtalen, para. 5.

⁷⁷ Landbruksavtalen artikkel 15, 1. ledd og 2. ledd.

minimumskutt på hvert produkt i utviklingslandene. MUL-landene forpliktet seg kun til å gjennomføre tariffiseringsprosessen og til å binde tollsatsene. De forpliktet seg derimot ikke til å ytterligere redusere de bundne tollsatsene.⁷⁸

Reduksjonsforpliktelsene syntes i utgangspunktet å være betydelige, men som jeg skal se nærmere på i avsnitt 2.6, ble ikke nødvendigvis de konkrete resultatene like effektive. Dette skyldes i korthet at den reduksjonsmetoden ga medlemslandene stor fleksibilitet i forhold til å velge hvilke produkter som skulle pålegges reduserte tollsatser. Videre tarifferte dessuten mange medlemsland tollsatsene sine så høyt at tollreduksjonene ga beskjedne konkrete utslag.

2.5 Unntak fra tariffiseringsregelen

2.5.1 Artikkel 5

Den tilsynelatende universelle tariffiseringsforpliktelsen i artikkel 4.2 åpner for visse unntak. Artikkel 5 inneholder unntaksbestemmelsen om *spesielle beskyttelsestiltak*. Bestemmelsen gir et importland rett til å innføre midlertidig tilleggstoll som overskrider den bundne tollsatsen, dersom enten importvolumet av et produkt overskrider visse terskelverdier, eller importprisen på produktet faller under et fastsatt nivå.

Hensynet bak innføringen av en slik unntakshjemmel var å i møtekomme medlemslandenes frykt for at de som følge av tarifferingen ville bli utsatt for et stort trykk av underprisede importvarer, og at omgjøringen generelt ville medføre en bølge av import som forstyrret den interne produksjonen av konkurrerende produkter.⁷⁹ I Uruguay-runden ble det innført en generell avtale om særskilte beskyttelsestiltak,⁸⁰ men landbruksavtalen fikk likevel en egen bestemmelse i artikkel 5. Denne inneholder lempeligere vilkår for når beskyttelsestiltakene kan tas i bruk enn den generelle avtalen. I motsetning til den generelle avtalen stiller artikkel 5 ingen krav til at beskyttelsestiltak skal være i ”offentlig interesse” eller til skadevurderinger og etterforskning. Det er imidlertid to hovedvilkår som må være oppfylt for å kunne ta i bruk særskilte beskyttelsestiltak etter artikkel 5. Medlemslandet må ha *tariffert* importvernet, og det

⁷⁸ Landbruksavtalen artikkel 15, 2. ledd og modalitetsavtalen para 15 og 16.

⁷⁹ Desta (2002) s. 86.

⁸⁰ “The Safeguards Agreement”.

må ha *reservert seg* retten til å benytte særskilte beskyttelsestiltak. Ankeorganet oppsummerte dette systemet i den såkalte Poultry-saken på følgende måte:

”[Article 5] is not conditional upon a test of injury as it is the case with other safeguards provisions; it can be automatically activated when there is a surge in the volume of imports (Article 5.1(a)) or a certain drop in the price of the product (Article 5.1(b)).”⁸¹

Det sentrale er imidlertid at medlemslandene aldri kan innføre ikke-tariffære virkemidler som et særskilt beskyttelsestiltak i henhold til artikkel 5, slik som etter den generelle avtalen. Det kan kun ilegges en ekstra tollsats. Landbruksavtalen gir altså lettere adgang til å ta i bruk beskyttelsestiltak enn den generelle avtalen, men adgangen til selv å velge det aktuelle tiltaket er snevret inn.

39 medlemsland har reservert retten til å benytte seg av særskilte beskyttelsestiltak. Norge har reservert retten til å benytte særskilte beskyttelsestiltak for 581 produkter. Ikke noe annet land har meldt så mange reservasjoner som dette.⁸²

2.5.2 Vedlegg 5

I landbruksavtalens vedlegg 5, som har overskriften ”special treatment with respect to paragraph 2 of article 4” ble det inntatt en klausul som sørger for at det under spesielle betingelser kan tillates for enkelte land å *utsette tarifferingen av virkemidler* i forbindelse med enkelte produkter. For å kunne ta i bruk denne unntakshjemmelen må medlemslandet tilfredsstille vilkårene i en av to mulige kategorier. Unntaket kan få anvendelse enten for ”a predominant staple in the traditional diet of a developing country” i vedleggets del B, eller generelt for andre landbruksprodukter som er ”any primary agricultural product and its worked and/or prepared products” i vedleggets del A.

⁸¹ WT/DS69/AB/R, *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, premiss 167, vedtatt 23.07.98.

⁸² WTO (2002) *Agricultural Negotiations, The Issues, and where we are now*. (Heretter “WTO – The Issues (2002)”).

Unntaksklausulen har hatt betraktelig mindre betydning enn artikkel 5. I motsetning til artikkel 5 er ikke vedlegget en permanent del av landbruksavtalen, men har en *midlertidig* karakter, og dens eksistens avhenger av eventuelle reforhandlinger. Anvendelsen av vedlegg 5 er, i likhet med artikkel 5, betinget av at medlemslandet har reservert retten til dette. Denne reservasjonsretten ble kun benyttet av noen få medlemsland. Japan, Korea og Filippinene reserverte seg mot tariffisering av rishandelen, og Israel reserverte unntaksretten for sauekjøtt.⁸³ Av disse oppga Japan retten i fra og med 1. april 1999, det vil si at Japans rishandel nå er tariffert.

2.6 Tollkvoter

De høye tariffnivåene som ble innført i forbindelse med tarifferingsprosessen skapte en berettiget frykt for at de nye tollsatsene i realiteten ville lage et mer restriktivt importvern enn de ikke-tariffære virkemidlene som ble anvendt før Uruguay-runden.⁸⁴ Medlemslandene innlemmet derfor også regler om *eksisterende markedsadgang* og *minimums markedsadgang* i regelverket, som skulle fungere som en korreksjon til de nye tollsatsene. Eksisterende markedsadgang er den gjennomsnittlige faktiske import av et produkt i basisperioden (1986-1988). Dette markedsadgangsnivået ble forutsatt opprettholdt ved at man skulle tilby minst like gode vilkår som før gjennomføringen av tarifferingen.⁸⁵ Det ble videre innført regler om minimums markedsadgang for de produkter hvor det enda ikke hadde vært noen import eller hvor importen hadde ligget under 5 % av innenlandsk konsum i basisperioden.

For å gjennomføre disse forpliktelsene kan medlemslandene benytte seg av et system med *tollkvoter*.⁸⁶ Dette innebærer at det innenfor en gitt kvote påføres en lav tollavgift, og høyere avgifter for kvanta utenfor kvotene. Den praktiske gjennomføringen av kvotesystemet har imidlertid vist seg å være problematisk. Problemet synes blant annet å være at systemet er for løst administrert.⁸⁷ Tollkvoter blir i praksis administrert av de enkelte medlemslandene. Hoekman og Anderson hevder at måten dette gjøres på kan åpne for statsintervensjon og kvantitative begrensninger av handelen:

⁸³ Desta (2002) s.94.

⁸⁴ Desta (2002) s. 76.

⁸⁵ St.prp. nr. 65 (1993-1994) s. 53.

⁸⁶ l.c.

⁸⁷ Motsatsos *The Uruguay Round Agreement of Agriculture*, i Bilal (red) (2000) s.31.

”[T]he market access rules formally introduce scope for discriminating in the allocation of tariff-rate import quotas between countries. The administration of such quotas tends to legitimize a role of for state trading agencies. When such agencies have selling rights on the domestic market in addition to a monopoly on imports of farm products, they can charge excessive mark-ups and thereby distort domestic prices easily and relatively covertly. Elements of quantitative management of both export and import trade in farm products are therefore now legitimized under the WTO, including scope for discriminatory distortions to trade volumes as well as prices”⁸⁸

At tollkvotesystemet kan få slike praktiske konsekvenser virker sannsynlig. Som Hoekman og Anderson påpeker kan systemet i praksis virke mot sin hensikt, fordi bruk av kvantitative restriksjoner kan vri markedet slik at internasjonale priser ikke får innpass på de innenlandske markedene, slik formålet er med landbruksavtalen. Jeg vil nedenfor i avsnitt 4.6 kommentere nærmere noen av de innvendinger som er reist mot tollkvotesystemet fra et utviklingslands perspektiv.

2.7 Konsekvenser av tarifferingsprosessen

2.7.1 Innledning

Til tross for en generell tendens i retning av lavere gjennomsnittlige tollavgifter innenfor mange handelssektorer, er landbrukshandelen fortsatt preget av svært høye tariffes på enkelte produkter. Mange industriland opprettholder en tariffstruktur hvor de bundne tollsatsene kan ligge på over 100 % av produktets verdi.⁸⁹ Slike tariffopper er gjerne praktisert på produkter som generelt er viktige eksportartikler for utviklingsland, slik som sukker, korn, frukt og grønnsaker, fisk, tobakk og enkelte alkoholdrikker.⁹⁰ En annen side av industrilandenenes tariffstruktur er såkalt tolleskalering, som innebærer at tollsatsene på importproduktene øker i tråd med produktets bearbeidelsesgrad. Også denne formen for tariffpolitikk kan sies å ha vært uheldig for utviklingsland idet den i liten grad stimulerer til utvikling av egen prosessindustri.

⁸⁸ Hoekman og Anderson (1999) s. 4.

⁸⁹ Olarreaga og Ng *Tariff Peaks and Preferences*, i Hoekman, Matto og English (2002) s. 105.

⁹⁰ l.c.

I dette avsnittet skal jeg analysere nærmere slike tariffstrukturer på landbruksområdet, og undersøke i hvilken grad disse har konsekvenser for utviklingsland.

2.7.2 Tariffopper og "skitten tariffing"

Som sett i avsnitt 2.4.2 ble tollekvivalenten til et ikke-tariffært tiltak, i henhold til omgjøringsforpliktelsen, fastsatt på grunnlag av differansen mellom nasjonale og internasjonale priser på samme produkt. Når partene hadde forhandlet seg frem til hva som utgjorde basisperioden for fastsettelsen av prisene, var det opp til medlemslandene selv å regne ut tollekvivalenten.⁹¹ Det har vist seg at mange land i denne prosessen overdrev størrelsen av de interne prisene, og undervurderte de internasjonale prisene. På denne måten ble differansen stor, og tollekvivalenten ble dermed satt høyt.

Når en tollavgift er satt slik at den ikke direkte tilsvarer størrelsen av det tidligere importvernet sier man at medlemslandene benyttet seg av "*skitten tariffing*". Dette innebar binding av tollsatser på svært høye nivåer.⁹² Slike unaturlig høye tollsatser kalles gjerne "*tariff peaks*", eller "*tariffopper*". I rapporter fra WTO og UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) blir tariffopper som regel definert som tollsatser som overskrider 15 %.⁹³ Tarifflinjer med tollsatser *over 100 %* er særlig utbredt i industriland, f.eks har 49 % av Norges tarifflinjer så høye tollsatser, 8 % av Islands tarifflinjer og 7 % av Sveits'.⁹⁴ Mer enn en tredel av tarifflinjene innenfor EU har tollsatser på over 15 %.⁹⁵

Et ekstremt eksempel på skitten tariffing er den sveitsiske praktiseringen av omregningen til tollavgifter for melkeprodukter. Undersøkelser gjengitt i Desta (2002) har vist at det reelle nivået for verditoll på disse produktene, etter omregning, skulle ha

⁹¹ Desta (2002) s.75.

⁹² l.c.

⁹³ Olarreaga og Ng *Tariff Peaks and Preferences*, i Hoekman, Matto og English (2002) s. 105. Ifølge OECD derimot er tariffopper den praksis hvor tollsatse settes til mer enn tre ganger over det nasjonale gjennomsnittsnivået, jf OECD (1997) *Indicators of Tariff and Non-Tariff Trade Barriers*.

⁹⁴ I medlemslandenes bindingslister er hvert produkt gitt en tarifflinje, som angir tollsatsen for dette produktet.

⁹⁵ WTO Special Studies 6 (2001).

ligget på 321 %. I henhold til sveitsiske bindingslister ble imidlertid verditollen bundet på 795 %. Differansen, altså den skitne tarifferingen, utgjorde her hele 474 % av importvarens verdi.⁹⁶

Som vi allerede har sett er det også et problem at medlemslandene tillates å anvende tollsatser på et lavere nivå enn det nivået de er bundet til. Dette gjør det vanskelig å opprettholde landbruksavtalens krav til transparens og forutberegnelighet. En annen konsekvens er at når man senere skal drøfte ytterligere tollkutt, må det relativt dramatiske reduksjoner til for bare å komme ned til det anvendte nivået.

Tarifftoppene er spesielt ofte anvendt på produkter som importlandet selv produserer, og som er sensitive for konkurranse fra internasjonal handel. Landbruksprodukter er særlig utsatt, og dette får igjen særlig betydning for utviklingslandenes handelsposisjon. En analyse av tarifftoppers utbredelse foretatt i regi av verdensbanken, identifiserer noen konsekvenser av denne praksisen for utviklingsland.⁹⁷ For det første er tarifftoppene ofte anvendt på varer som utgjør en betydelig del av den totale eksporten fra MUL-land. For det andre forekommer tarifftopper på de produktene som nyter sterkest beskyttelse innen de sterke Quad-landene,⁹⁸ og påvirker derfor i størst grad land som eksporterer til disse markedene.

Landbruksprodukter er ofte utsatt for tarifftopper på 100 % eller høyere. De gjennomsnittlige tariffene som anvendes på landbruksprodukter varierer betydelig, men det er karakteristisk at hoveddelen av OECD-landene har mer enn dobbelt så høye tollavgifter for landbruksprodukter som for industrivarer.⁹⁹

Det må imidlertid påpekes at det ikke bare er industriland som anvender tarifftopper. De utgjør også en viktig del av mange utviklingslands importvern. Andel tarifflinjer med tollsatser over 100 % er f.eks. 45 % for India og 69 % for Bangladesh.¹⁰⁰ I avsnitt 4.5

⁹⁶ Desta (2002) s. 75.

⁹⁷ Olarreaga og Ng *Tariff Peaks and Preferences*, i Hoekman, Mattoo og English s 105.

⁹⁸ Quad-økonomiene er EU, USA, Japan og Canada.

⁹⁹ Hoekman, Ng, Olarreaga (2002), *Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's More Important for Developing Countries?* s. 3.

¹⁰⁰ WTO Special Studies 6 (2001).

vil jeg se nærmere på om disse er til hinder for utvikling av handel mellom utviklingsland.

2.7.3 Tolleskalering

Et annen side av industrilands tariffstruktur er bruk av tolleskalering, som betyr at *tollnivået stiger med produktets bearbeidingsgrad*. Det innebærer at importlandet har lave tollsatser på råvarer og innsatsvarer, mens høye tollsatser opprettholdes på det ferdige produktet. Hensikten med slike ordninger er å sørge for at importlandet i størst mulig grad får hånd om foredlingen av produktene.¹⁰¹ Selv forholdsvis lave tollsatser på det ferdige produktet kan innebære en svært effektiv tollbeskyttelse for bearbeidingsleddet i importlandet.

En uttalelse av Frederico Cuello, den Dominikanske republikks ambassadør til WTO, kan illustrere dette. I et intervju med the Evening Standard den 21.10.01, stilte han følgende retoriske spørsmål: “Which country do you think is the world’s biggest exporter of coffee?” Han besvarte spørsmålet selv slik:

“not Brazil or Colombia, but Germany. The explanation for this is revealing - so called ‘tariff escalation’. A product exported to, say, the EU as a commodity such as coffee beans may attract only a low customs duty or none at all. But once it has been through some manufacturing process, even just roasting, import duties can soar to more than 100 %. Tariff escalation, ...is just one example of the intricate rules governing international trade and which militate against economic development in poorer countries.”¹⁰²

Nylig offentliggjorte tall fra UNCTAD (2003) bekrefter denne observasjonen.¹⁰³ *Kaffe* er blant de landbruksproduktene hvor tollsatsene varierer avhengig av bearbeidelsesgrad. I EU ligger verditollen på 0,11 % for råvaren, mens import av ferdig produsert kaffe pålegges tollsats på 8 %. I Japan ligger de tilsvarende tollsatsene på 1,63 % og 20,02 %. Likeledes er det med *kjøttprodukter*, som i EU pålegges 1,53 % toll på

¹⁰¹ Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997) s. 149.

¹⁰² Referert på www.wto.org/trade_resources/quotes/goods/marketaccess.htm.

¹⁰³ UNCTAD (2003) s. 27.

råvaren og 12,9 % på det ferdige produkt. I Japan går eskaleringen på kjøttprodukter fra 0,08 % til 10,66 %. Et av de mest ekstreme eksemplene på tariffeskalering er likevel USAs tollsatser på *tobakk*. Råproduktet pålegges 68,26 % toll, mot 350 % på det ferdige produktet.¹⁰⁴ Selv om tariffeskalering er et fenomen som er vel dokumentert og mye diskutert, er altså utbredelsen fortsatt betydelig for landbruksprodukter.

2.7.4 Tariffering og transparens

Som allerede fremhevet var et av hovedmålene med tarifferingsprosessen å fremskaffe et system som var mer transparent enn bruken av ikke-tariffære virkemidler. I dette avsnittet skal jeg se nærmere på om valget av type tollsats har betydning for den faktiske fastsettelsen av tollnivået, og om spesifikke tollsatser er mindre transparente enn verditollsatser.

Medlemslandene kan som nevnt velge mellom å pålegge to hovedtyper av toll, verditoll eller en spesifikk toll. Generelt er verditoll mest utbredt, men i *landbrukssektoren* finner man hyppigere forekomst av spesifikk toll enn ellers. 25 medlemmer, både industriland og utviklingsland, har spesifikke tollsatser på mer enn 50 % av sine tarifflinjer for landbruket.¹⁰⁵ Blant *Quad-landene* ble spesifikke tollsatser anvendt på mellom 3 og 10 % av alle tarifflinjer i 2000. Innen landbrukssektoren spesielt ble derimot spesifikke tollsatser anvendt på opp mot 45 % av de anvendte tarifflinjene.¹⁰⁶ Spørsmålet er om dette er tilfeldig eller om det kan medføre en gunstig handelsbegrensning for importlandet.

Sam Laird hevder at spesifikk toll er svært utbredt i landbrukshandelen som helhet, og at dette fører til *reduisert transparens*. Han har uttalt at denne tolltypen ikke bare er “very common in agriculture in all countries” men at den også mangler “transparency and even-handedness: The ad valorem equivalent of ...specific duties ...varies inversely

¹⁰⁴ I.c.

¹⁰⁵ Desta (2002) s. 16.

¹⁰⁶ UNCTAD TRAINS 2000, referert i Shirotori (2002) s. 3. Materialet viser også at spesifikke tollsatser er svært lite utbredt i utviklingsland, og at spredningen der er jevn over de forskjellige handelssektorene.

with international prices... [Consequently,] specific rates tend to fall more heavily on developing countries and low cost suppliers.”¹⁰⁷

Det som er karakteristisk for spesifikke tollsatser, angitt som et pengebeløp per importenhet, er at det har en *innbygget beskyttelsesmekanisme mot billige importprodukter*. Dette skyldes at om man omregner den spesifikke tollen til en verditollekvivalent vil man se at tollsatsen blir forholdsmessig høyere dersom prisen på importgjenstanden synker.¹⁰⁸

Slik toll er spesielt ofte anvendt på sensitive produktgrupper som er gjenstand for høyere beskyttelse og støtte på innenlandske markeder, f.eks. kjøtt, melkeprodukter, korn og sukker. Motsetningsvis er utbredelsen av spesifikke tollsatser svært lav på landbruksprodukter som er råmateriale.¹⁰⁹ I lys av disse erfaringene oppstår problemstillingen om stor utbredelse av spesifikke tollsatser i realiteten er en indikasjon på at det anvendes et høyere importvern, enn om importen hadde vært pålagt verditoll.

For å finne svar på dette har UNCTAD estimert hva den spesifikke tollens verditollekvivalent ville være.¹¹⁰ Undersøkelsen viser at spesifikke tollavgifter jevnt over ligger høyere enn verditollsatsene i samme produktgruppe. Videre kommer det frem at den gjennomsnittlige verditollekvivalenten til spesifikk toll overstiger 100 % på mange produktgrupper.¹¹¹ Undersøkelsen viser også at det er en tendens i alle Quad-landene til at verditollsats er konsentrert i tollkategorien som er under 20 % av importverdien, mens de spesifikke satsene derimot er konsentrert i kategorien på over 40 %.¹¹²

UNCTADs undersøkelse viser altså at spesifikke tollsatser er mer utbredt i *landbrukshandelen* enn i andre sektorer, og at de særlig brukes på produkter som er

¹⁰⁷ Laird (1998) *Multilateral Approaches to Market Access Negotiations*, WTO-Staff Working Paper (TPRD-98-02, Mai 1998) referert i Desta (2002) s. 16.

¹⁰⁸ Shirotori (2002) s. 4.

¹⁰⁹ I.c.

¹¹⁰ Rapport referert i Shirotori (2002) s. 5.

¹¹¹ I.c.

¹¹² I.c.

sensitive mot konkurranse fra internasjonal handel. Videre kommer det frem at spesifikk toll, omregnet til verditollekvivalent, generelt er høyere enn verditollsatsene og at den spesifikke tollen ofte utgjør tarifftoppene.

Dette støtter opp under mange utviklingslands angrep på spesifikke tollsatser under de pågående Doha-forhandlingene, hvor de hevder at bruken av spesifikke tollsatser høyner barrierene i landbrukshandelen, og at de er lite transparente ettersom det ofte er vanskelig å regne ut hva som er tilsvarende verditollekvivalent. I kapittel fem kommer jeg tilbake til denne diskusjonen og ser hva som er foreslått i de pågående forhandlingene med hensyn til spesifikk toll.

2.8 Har landbruksavtalen tettet hullene i GATT-avtalen?

Ved å regulere den internasjonale handelen med landbruksvarer i en egen avtale som forbyr opprettholdelse av ikke-tariffære virkemidler, har WTO utvilsomt tatt et steg nærmere målet om å etablere et internasjonalt marked for landbruksprodukter, på lik linje som industrivarehandelen har vært regulert i GATT siden 1947. Det er imidlertid bred enighet blant analytikere om at markedsadgangen for landbruksprodukter ikke har forbedret seg i så stor grad som ventet.¹¹³ Generelt ligger tollavgiftene på landbruksvarer betydelig høyere enn de bundne tolltariffene for industrivarer.

Tollavgiftene på landbruksprodukter er i gjennomsnitt bundet på 32,4 %, sammenlignet med toll på industrivarer som i gjennomsnitt er bundet på 5,7 %.¹¹⁴ Ettersom landene hadde en stor grad av fleksibilitet ved implementeringen av Uruguay-forpliktelsene blir mange landbruksprodukter fortsatt utestengt fra andre medlemslands markeder på grunn av utstrakt bruk av tarifftopper. Tollsatter opp mot 350 % av importens verdi forekommer på viktige eksportprodukter, særlig på produkter som er sensitive for utviklingslandene. Industrilandene praktiserer også i omfattende grad tolleskalering av importvarer. Denne praksisen reduserer insentivene for utviklingsland til å utvikle prosessindustri, og kan derfor hemme vekst i eksport av slike produkter som har større verdi og som kan gi større inntektsgrunnlag.

¹¹³ Se Sturgess, i Bilal og Pazaros (red) (2000) s. 148.

¹¹⁴ UNCTAD (2000) s. 127. Estimaten for gjennomsnittlig tollsats på verdensbasis varierer imidlertid mye. Shirotori (2002) note 3, s. 1, referer til rapporter der den globale gjennomsnittlige tolltariffen på industrivarer anslås til 4 %, mot 62 % på landbruksprodukter.

Konklusjonen må bli at Uruguay-runden kun har ført til begrenset reell liberaliseringen av handelen med landbruksprodukter.

3 Spesiell og differensiert behandling av utviklingsland i landbruksavtalen

3.1 Problemstilling

Som jeg viste i innledningen har internasjonal handel med landbruksprodukter vært preget av en skjevhet i markedsadgang, og dermed har også fordelene som medlemslandene har høstet fra det internasjonale handelssystemet vært ujevnt fordelt. En sentral problemstilling er derfor i hvilken utstrekning det skal gjøres gjeldende ulike rettigheter og plikter for utviklingsland og industriland på grunn av deres forskjellige utviklingsnivå, og i tilfelle hvordan dette skal gjennomføres.

I dette kapitlet og i kapittel 4 vil jeg undersøke hvilke rettslige mekanismer som finnes for å *forbedre utviklingslandenes markedsadgang* for landbruksprodukter.

Fortalen til WTO-avtalen sier at partene:

“erkjenner at en positiv innsats er nødvendig for å sørge for at utviklingsland, og især de minst utviklede blant dem, kan sikre seg en del av veksten i internasjonal handel som står i forhold til behovene i deres økonomiske utvikling”¹¹⁵

I et forsøk på å realisere denne målsetningen, er det i WTO-regelverket inntatt konkrete bestemmelser om *spesiell og differensiert behandling* av utviklingsland og MUL-landene. Slike S&D-bestemmelser omfatter et sett av rettigheter og privilegier rettet mot utviklingsland og MUL-land, som skal sørge for å forbedre deres internasjonale handelsposisjon. S&D-konseptet har en lang historie i GATT/WTO, og har gjennomgått mange forandringer. I det nåværende WTO-regelverket finnes det i alt rundt 150 slike

¹¹⁵ Fortalens 2. ledd, norsk oversettelse i St.prp. nr. 65 (1994-1995) vedlegg 1 s. 10.

S&D-bestemmelser, spredt rundt i de forskjellige avtalene.¹¹⁶ I henhold til de respektive S&D-bestemmelsenes innhold kan de inndeles i fire hovedkategorier:

- i) generelle bestemmelser som anerkjenner utviklingslands og MUL-lands særlige interesser,
- ii) bestemmelser som lemper på regler og forpliktelser for disse landene,
- iii) bestemmelser som sørger for lengre implementeringsperiode for enkelte forpliktelser og
- iv) bestemmelser som sørger for teknisk assistanse.

WTO systemet anerkjenner altså i disse tilfellene en forskjellsbehandling av medlemslandene.

Før jeg går konkret inn i analysen vedrørende konkrete S&D-bestemmelser i landbruksavtalen skal jeg se nærmere på den historiske utviklingen av S&D-konseptet.

3.2 S&D-bestemmelser fra GATT 47 til Uruguay-runden

Selve betegnelsen ”spesiell og differensiert behandling” er relativt ny,¹¹⁷ men ideen om å gi særbehandling til utviklingslandene i internasjonale handelsrelasjoner er ingen nyvinning. GATT, som tidlig ble beryktet for å være en rikmannsklubb,¹¹⁸ ble relativt kort etter opprettelsen i 1947 møtt med kritikk fra de få utviklingslandene som var medlemmer. De påpekte at GATTs prioriteringer, dets sekretariat og prosess var dominert av land på den nordlige halvkule, og at utviklingslandenes behov sjelden ble tatt på alvor. Kritikken ble oftest uttrykt i FN, som fungerte som en politisk plattform der utviklingslandene kunne lufte sine syn og krav. Kritikken kom i hovedsak fra de latinamerikanske statene, men de fikk snart støtte fra nye uavhengige stater i Afrika og Asia, ettersom de ble medlemmer i FN og ønsket å rette fokus mot sin posisjon som ekskolonistater, og sin økonomiske utvikling. GATT var på denne tiden bare et instrument for å fremforhandle gjensidige tolltariffnedsettelse, og var ikke i stand til å besvare utviklingslandenes krav og behov. FN fikk derfor en sentral rolle i arbeidet for å bedre utviklingslandenes stilling i internasjonal handel.

¹¹⁶ WT/COMTD/W/77 ”Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions” 25.10.00.

¹¹⁷ Brukt første gang i Tokyo-runden 1973-1979.

¹¹⁸ Youssef (1999) s. 4.

Den tradisjonelle særbehandlingsstrategien ble utviklet fra midten av 1960-tallet til midten av 1980-tallet.¹¹⁹ I 1964, under den første FN konferansen for handel og utvikling, startet arbeidet med å finne en metode for å utvikle spesielle handelspreferanser for utviklingsland. Arbeidet førte til at del IV om handel og utvikling ble inkorporert i GATT i 1965. Bestemmelsene her hadde som mål å lansere en utviklingsdimensjon i GATT,¹²⁰ ved å introdusere ideen om ikke-resiprositet for utviklingsland. Dette la grunnlaget for utviklingen av et generelt tariffpreferansesystem, men bestemmelsene ga *ingen rettslig bindende forpliktelser*. I del VI artikkel XXXVI anerkjennes utviklingslandenes behov for forbedret markedsadgang, idet det heter at industrilandene:

“...do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariff or other barriers to the trade of less-developed contracting parties.”

Videre inkorporerer artikkel XXXVII industrilandenes forpliktelse til å forbedre eksportmuligheten for utviklingsland. Denne bestemmelsen kan imidlertid ikke håndheves i tvisteløsningssystemet, og utviklingslandene kan derfor ikke på dette grunnlaget ty til noen retorsjonshandling hvis industrilandene ikke gjennomfører forpliktelsen. Sist i del VI finnes artikkel XXXVIII, som godkjenner prinsippene og målsetningene om at industriland kan innrømme preferanser til produkter fra utviklingsland.

I 1968 foreslo UNCTAD opprettelsen av et *generelt preferansesystem* (GSP) hvor industrilandene skulle tilby begunstiget markedsadgang i form av tollpreferanser til utviklingslandene. Ved en *beslutning av 25 juni 1971* sørget GATT for et rettslig grunnlag for GSP, slik at industrilandene kunne tilby handelspreferanser til utviklingsland uten å komme i konflikt med bestevilkårsprinsippet i GATT artikkel I. Dette rettslige grunnlaget ble permanent etablert da den såkalte ”*Enabling Clause*”

¹¹⁹ Oyejide, i Hoekman, Mattoo og English (2002) s. 505.

¹²⁰ Youssef (1999) s. 5.

(”fullmaktsklausulen”) ble innlemmet i GATT i 1979.¹²¹ I kapittel 4 vil jeg analysere nærmere det rettslige grunnlaget for GSP-systemet, og redegjøre for hvordan dette har virket for utviklingslandene etter 1979.

Frem til Uruguay-runden var nøkkelbestemmelsene om spesiell og differensiert behandling av utviklingsland kodifisert i GATT artikkel XVIII, som tillot forskjellige former for statsstøtte til økonomisk utvikling, og artikkel XXVIII bis del 3, som tillot utviklingsland å ikke tilby full gjensidighet i forhandling av markedsadgangskonsesjoner med industriland. Disse bestemmelsene var utformet for å oppnå to hovedmål. For det første å bedre markedsadgangsbetingelsene for de begunstigede landene, og for det andre å gi dem større grad av fleksibilitet i forhold til opprettholdelse av eget importvern.¹²²

Dette ga i praksis to hovedformer for reguleringer. *Økt markedsadgang* hos industriland ble implementert gjennom handelspreferanser tilbudt av industriland på *individuell basis* til spesifikke utviklings- og MUL-land. Retten til å regulere adgangen til utviklingslandenes egne markeder, gjennom *opprettholdelse av handelshindringer*, ble tillatt gjennom flere unntak fra GATT-regelverket. Unntakene ga rett til å anvende kvantitative importrestriksjoner for nyetablert industri, eller rett til såkalte betalingsbalansegrunner. Andre mulige unntak var f.eks. retten til å etablere regionale preferansehandelssystemer mellom utviklingsland.¹²³

Forhandlingene om spesiell og differensiert behandling av utviklingsland i *Uruguay-runden* ble preget av det førende prinsippet om *enhetsstilsagn* (”single undertaking”). Dette innebar at de forhandlende partene måtte slutte seg til det samlede WTO-regelverket. Dette fikk betydning for den muligheten utviklingslandene hadde hatt til å regulere adgangen til egne markeder.¹²⁴ Rekkevidden av S&D-bestemmelsene på dette området ble altså begrenset, og de S&D-bestemmelsene som ”overlevde” ble

¹²¹ “The Framework Agreement on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity, and Fuller Participation of Developing Countries”.

¹²² Oyejide, i Hoekman, Mattoo og English (red) (2002) s.505.

¹²³ l.c.

¹²⁴ l.c. s.506.

omformulert slik at de i hovedsak går ut på å gi utviklingslandene lengre tidsfrister for å implementere de nye avtalene. I motsetning til tidligere forhandlingsrunder, hvor utviklingslandene i hovedsak konsentrerte seg om å forhandle frem begunstiget markedsadgang i nord, måtte de nå påta seg å liberalisere egne markeder, og dermed utsette seg for konkurranse fra sterke markedsaktører fra industrilandene på sine nasjonale markeder. Youssef konkluderer med at dette medførte at utviklingslandene verken hadde adekvate virkemidler til å slå seg igjennom på industrilandenenes markeder, eller styrke nok til å beskytte sine nasjonale økonomier.¹²⁵

Et av formålene ved reformeringen av S&D-regelverket var at utviklingsland på sikt skal oppfylle samme standarder som industrilandene når det gjelder markedsadgang.¹²⁶ Dette tyder på at S&D etter Uruguay-runden ikke er en *permanent* anerkjennelse av utviklingslandenes spesielle behov, men kan karakteriseres som et sett av overgangsregler som gradvis skal bringe utviklingslandene opp til samme forpliktelsesnivå som industrilandene.

S&D-bestemmelsene er likevel av stor praktisk betydning også etter Uruguay-runden. Sammen med GATT artikkel XVIII, GATT del IV og fullmaktsklausulen, som fortsatt gjelder uforandret, utgjør S&D-bestemmelsene fremdeles WTOs særbehandlingssystem for utviklingsland.¹²⁷

Siden landbruk er en sentral handelssektor for utviklingslandene, skal jeg nå se nærmere på i hvilken grad det åpnes for spesiell og differensiert behandling av utviklingslands markedsadgang for landbruksprodukter.

3.3 S&D behandling og markedsadgang for landbruksvarer

Artikkel 15 er landbruksavtalens unntakshjemmel fra ikke-diskrimineringsprinsippet som åpner for spesiell og differensiert behandling av utviklingslandene. Her heter det blant annet:

¹²⁵ Youssef (1999) s. 3.

¹²⁶ I.c.

¹²⁷ WTO-dokument *Guide to the Uruguay Round Agreements, Part Five, Developing countries in the WTO system*, s. 235.

“In keeping with the recognition that differential and more favourable treatment for developing country Members is an integral part of the negotiation, special and differential treatment in respect of commitments shall be provided *as set out in the relevant provisions of this Agreement* and embodied in the Schedules of concessions and commitments.”

I henhold til ordlyden tillates spesiell og differensiert behandling av utviklingsland under landbruksavtalen bare i de tilfelle og i den utstrekning det er spesielt angitt i avtalen, eller der det er tatt inn i bindingslistene over konsesjoner og forpliktelser. Det at det ikke dreier seg om et overordnet prinsipp er også poengtert av ankeorganet i den tidligere omtalte Chile-Price Band-saken:

“Thus, special and differential treatment for developing country Members applies, under the Agreement on Agriculture, only where and to the extent that it is specially provided for in the Agreement...”¹²⁸

Som en konsekvens av dette legalitetskravet må det undersøkes om det finnes særlige bestemmelser om spesiell og differensiert behandling i landbruksavtalen som direkte anviser gunstigere markedsadgang for utviklingslandene utover de tollsatsene som er særskilt fremforhandlet.

Landbruksavtalen inneholder bestemmelser om spesiell og differensiert behandling av utviklingsland, f.eks. artikkel 6 nr 2 og nr 4 (b), artikkel 9 nr 2 (iv) og nr 4, artikkel 12 nr 2, artikkel 15 nr 1 og nr 2 og artikkel 16 nr 1 og nr 2. Disse regulerer imidlertid hovedsakelig utviklingslandenes rett til lengre implementeringsfrister for egne forpliktelser og andre bestemmelser om *fleksibilitet*. De berører ikke direkte utviklingslandenes markedsadgang på industrilandenenes markeder, og vil ikke bli behandlet ytterligere her.

Spesiell og differensiert behandling av utviklingsland i forhold til *markedsadgang* nevnes uttrykkelig bare i fortalens femte avsnitt, hvor det fremgår at medlemmene:

¹²⁸ WT/DS207/AB/R premiss 197.

”...having agreed that in implementing their commitments on market access, developed country Members would *take fully into account* the particular needs and conditions of developing country Members by providing for a greater improvement of *opportunities and terms of access for agricultural products* of particular interest to these Members.”¹²⁹

Spørsmålet er om det kan utledes noen konkrete forpliktelser for industrilandene av uttrykket ”take fully into account” i fortalen. Denne delen av fortalen er ofte referert til som ”the Best Endeavour Clause”. Som navnet tilsier, uttrykker fortalen en målsetning om at medlemslandene skal bestrebe seg etter å ta hensyn til utviklingslandenes behov i forhandlingene om markedsadgang. Dette antyder at partene har en *omsorgsforpliktelse* i forhold til den uttalte målsetningen. Det er imidlertid ingen ting i fortalens ordlyd som tilsier at industrilandene er forpliktet til å oppnå et konkret *resultat* i form av økt markedsadgang. Klausulens plassering i fortalen understøtter dette. I tråd med alminnelig traktatsutforming, er avtalens hovedmålsetninger plassert i fortalen. Disse skal belyse avtalens konkrete bestemmelser og bidra som tolkingsfaktor i forhold til avtalens plikter og rettigheter.

Konklusjonen må være at det kan ikke kan utledes noen konkrete plikter av fortalen. ”Best Endeavour”-klausulen er ikke ment som en konkret bestemmelse slik det siktes til i artikkel 15. Klausulen er mer naturlig å forstå som en retningslinje for gjennomføringen av avtalens øvrige forpliktelser, eller som en omsorgsforpliktelse med et svært begrenset innhold. Industrilandene skal *ta i betraktning* utviklingslandenes spesielle betingelser og behov. Klausulen har derfor ingen reell betydning for utviklingslandene i den forstand at de kan kreve et bestemt resultat oppnådd, eller kreve dette håndhevet av tvisteløsningsorganet.

Når det gjelder å sørge for særlig begunstiget markedsadgang for produkter som er av særskilt eksportinteresse for *MUL-landene*, får industrilandene en særskilt oppfordring i den såkalte ”Decision on measures in Favour of Least-Developed Countries”.¹³⁰ Beslutningens paragraf 2 (ii) lyder slik:

¹²⁹ Min kursivering.

¹³⁰ Ministerbeslutning, vedtatt av ”Trade Negotiations Committee” 15.12.93.

“Consideration should also be given to the general improvement of preferential treatment of such products.”

Heller ikke denne bestemmelsen kan anses for å oppstille en forpliktelse om et bestemt *resultat*. I likhet med klausulen i landbruksavtalens fortale må dette karakteriseres som en ”Best Endeavour”-klausul, som kun inneholder en svært begrenset omsorgsforpliktelse. Selv ikke MUL-landene er altså gitt noen konkrete rettigheter i forhold til begunstiget markedsadgang i landbruksregelverket under WTO.

Landbruksavtalens *generelle markedsadgangsbestemmelse* i artikkel 4 omtaler ikke spesiell og differensiert behandling overhodet. Etter ankeorganets tolkning av artikkel 4.2 sammenholdt med artikkel 15, gjelder dermed også tariffiseringsforpliktelsen likt for samtlige medlemsland:

“Thus, special and differential treatment for developing country Members applies, under the Agreement on Agriculture, only where and to the extent that it is specially provided for in the Agreement... [It] *does not exempt* developing country Members from the *requirement not to maintain measures prohibited by Article 4.2 of that Agreement*”¹³¹

Konklusjonen må derfor bli at det ikke finnes konkrete, rettslig forpliktende S&D-bestemmelser om markedsadgang i landbruksavtalen. Som det fremgår av artikkel 15 kan man imidlertid også finne tilfeller av særbehandling i medlemslandenes *bindingslister*, jf formuleringen ”special and differential treatment in respect of commitments shall be provided as (...) embodied in the Schedules of concessions and commitments.”¹³² I neste kapittel skal jeg derfor se nærmere på hvordan såkalte preferanseordninger reflekteres i industrilandenenes bindingslister, og dermed begunstiger utviklingslandenes markedsadgang.

¹³¹ Chile-Price Band System pkt 197-199 (min kursivering).

¹³² Min kursivering.

4 Tariffpreferansesystemer

4.1 Den generelle tariffpreferanseordningen

Hittil har jeg omtalt den reguleringen av markedsadgang, både i form av alminnelige regler og som S&D-bestemmelser, som følger direkte av WTOs landbruksavtale. I dette kapitlet skal jeg se nærmere på *generelle* handelspreferansesystemer.

Preferansesystemene innebærer at industriland ensidig innrømmer tariffpreferanser til utviklingsland. Begrunnelsen for et slikt system ligger i erkjennelsen av at utviklingsland ikke kan konkurrere på lik linje med industriland. Tariffpreferansene er altså en form for positiv diskriminering.

Som vi så i avsnitt 3.2, fikk denne formen for særbehandling sitt gjennombrudd ved den permanente inkorporeringen av fullmaktsklausulen i GATT i 1979. Fullmaktsklausulen er i dag det *generelle rettslige grunnlaget* for preferansesystemer, som legitimerer slike unntak fra bestevilkårsregelen i alle handelssektorer under WTO. Jeg vil i dette avsnittet først vise hvilke generelle vilkår som stilles i fullmaktsklausulen og hvordan tollpreferanseordninger konkret kan utformes. Deretter vil jeg fra om med avsnitt punkt 4.4 forsøke å vise hvilken betydning preferanseordningene har for utviklingslandenes eksport. Ved å vise til eksempler vil jeg forsøke å særlig fokusere på virkninger for deres landbrukshandel.

Fullmaktsklausulen paragraf 1 lyder:

“Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.”

Preferansesystemene har i hovedsak vært gjennomført i regi av UNCTADs GSP

-system siden 1968.¹³³ Imidlertid tillates også andre former for preferansesystemer i WTO.¹³⁴ Et annet slikt system er Lomé-konvensjonen av 1975, som i 2000 ble reforhandlet og omdøpt til Cotonou-konvensjonen.¹³⁵ Essensen i konvensjonen er at ACP-landene, det vil si enkelte stater i Afrika, Det karibiske hav og Stillehavet som er tidligere europeiske kolonier, får begunstiget adgang til EU-markedet. Dette preferansesystemet fungerer i dag parallelt med EUs GSP-ordning.¹³⁶

4.2 Vilkår i fullmaktsklausulen

Fullmaktsklausulen er det rettslige grunnlaget for GSP, men det er opp til hvert WTO-medlem å selv utarbeide egne preferanseordninger. Fullmaktsklausulen oppstiller imidlertid noen overordnede *materielle vilkår* som alle preferansegivende land må overholde. For det første fremgår det av paragraf 3(a) at ordningen:

”...shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties.”

Industrilandene kan med andre ord ikke ta igjen tapt importvern som følge av tariffpreferansen ved å øke tollavgiftene overfor andre WTO-medlemmer. For det andre skal preferanseordningen etter paragraf 3(b):

“not constitute an impediment to the reduction or elimination of tariffs and other restrictions to trade on a most-favoured-nation basis”

Det kreves altså at preferansene ikke går på bekostning av liberaliseringsprosessen på bestevilkårsbasis i GATT.

¹³³ I oppgaven brukes GSP-betegnelsen både om det generelle tariffpreferansesystemet utarbeidet av UNCTAD, og om de enkelte lands preferanseordninger.

¹³⁴ Trebilcock og Howse (1999) s. 373.

¹³⁵ *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific group of states of the one hand and the European Community and its member states, of the other*. Cotonou, Benin, 23.06.00.

¹³⁶ Trebilcock og Howse (1999) s. 373.

Det er også et grunnleggende krav til preferanseordningene at de ikke skal bygge på resiprositet og at de ikke skal diskriminere mellom utviklingslandene. Note 3 til fullmaktsklausulens paragraf 2(a) henviser til den opprinnelige beslutningen om opprettelse av GSP-systemet av 1971, som fastslår prinsippet om ikke-diskriminering mellom utviklingsland. Dette gjelder imidlertid ikke dersom det diskrimineres til fordel for MUL-land, jf fullmaktsklausulen paragraf 6.

For øvrig stilles det i paragraf 4 *prosessuelle krav* til at alle opprettelser av preferansesystemer må notifiseres til de øvrige kontraherende parter. I praksis skjer slik notifisering til handels- og utviklingskomiteen i WTO (CTD).¹³⁷

4.3 Utforming av GSP

I dag gir alle Quad-landene¹³⁸ og mange av OECD-landene preferanser til import av visse tollbelagte varer, herunder landbruksprodukter, fra utviklingsland og MUL-land.¹³⁹ Preferansene blir satt i forhold til tariffen som pålegges etter bindingslistene på bestevilkårsbasis. Preferansene kan enten innebære reduserte tollsatser eller at tollene bortfaller helt. GSP-ordningene skal i utgangspunktet være åpne for alle utviklingsland. Ethvert GSP-arrangement må identifisere de produkter som dekkes av ordningen. I noen ordninger, slik som i EUs GSP-arrangement, sorteres produktene i to kategorier, sensitive og ikke-sensitive.¹⁴⁰ Kategoriseringen avhenger av hvor konkurranseutsatt produktet er.

Sensitive produkter er de som fortsatt trenger importvern, mens ikke-sensitive produkter kan konkurrere med importerte varer fra utviklingsland. Importlandet, eller tollområdet, kan i henhold til kategoriseringen differensiere tollpreferansene. Det kan i tilknytning til dette utarbeides spesielle insentiver for eksportlandet, f.eks. slik at dersom eksportlandet tilfredsstiller visse krav til arbeidstakerrettigheter, miljøverntiltak eller lignende, kan det oppnå ytterligere preferanser på sensitive produkter.

¹³⁷ Committee on Trade and Development.

¹³⁸ Se note 98.

¹³⁹ UNCTAD (1999) s. 1.

¹⁴⁰ EU-kommisjonen (2003) *User's guide to the European Union's Scheme of Generalised Tariff Preferences* s. 3. Heretter EU-kommisjonen.

GSP-systemene kan også inneholde ”graduation”-kriterier. Dette innebærer som nevnt at eksportlandet kan bli ekskludert fra ordningen når deres utvikling og konkurranseevne har nådd et visst nivå. Dette ”*ekskluderingsprinsippet*” er anerkjent i fullmaktsklausulen paragraf 7. Slike utviklingsnivåer settes ofte etter Verdensbankens utviklingsindeks.¹⁴¹ Ekskluderingen kan også skje innenfor spesifikke produktsektorer. Dersom et utviklingslands konkurranseevne kun heves innen en handelssektor, kan landet ekskluderes fra GSP innenfor denne sektoren, mens øvrige preferanser kan opprettholdes.

Det er vanlig at GSP-ordningene inneholder klausuler om *beskyttelsestiltak* og sikkerhetsmekanismer som kan iverksettes dersom importvolumet av et angitt produkt blir så stort at det skader tilsvarende innenlandsk produksjon. Videre kan tariffpreferansene midlertidig trekkes tilbake, enten for alle produkter fra et land eller for utvalgte produkter. Dette er imidlertid et sterkt og eksepsjonelt virkemiddel.¹⁴²

4.4 Anerkjennelse av MUL-landenes særlige behov

De minst utviklede landene, som blir utpekt på grunnlag av utviklingsnivå i FNs generalforsamling, har en særlig stilling i GSP-systemet. Utviklingsland kan ofte ikke konkurrere med industriland, men MUL-landene kan ofte ikke engang konkurrere med andre utviklingsland. Dette faktiske forholdet er det tatt hensyn til både i målsetningen i GATT del IV og i fullmaktsklausulen. De aller fleste industriland har også egne preferanseordninger for MUL-land, og tollsatsene er gjerne satt lavere enn øvrige tariffpreferanser. Ofte er import fra MUL-land helt tollfri. De viktigste eksportmarkedene for MUL-landene er først og fremst Quad-landene. Disse importerer samlet 65 % av den totale eksporten fra MUL-landene.¹⁴³

Olje og tekstiler til klesindustri har den høyeste gjennomsnittlige verdi av eksporterte varer fra MUL-land. Dette reflekterer imidlertid ikke den reelle eksportproduksjonen i disse landene, og eksporten av slike produkter er begrenset til noen få MUL-land. Olje eksporteres fra Angola, og eksporten av klestekstiler domineres av asiatiske MUL-land,

¹⁴¹ I.c. s. 6.

¹⁴² EU-kommisjonen (2003) s. 8.

¹⁴³ I henhold til UNCTAD-rapport referert i Hagen, Mæstad og Wiig (2001) s. 21.

med Bangladesh på topp.¹⁴⁴ De fleste MUL-land eksporterer i hovedsak mineraler, råmaterialer og særlig tropiske *landbruksprodukter*, slik som kaffe, sukker, frukt, nøtter og tobakk.¹⁴⁵ Landbruksprodukter er imidlertid, som vist tidligere, blant de handelssektorene som nyter størst beskyttelse i QUAD-landene.

EU er etter UNCTADs rapporter den viktigste handelspartneren til MUL-landene. Av deres totale eksport går 35 % til EU.¹⁴⁶ Av denne grunn vil jeg se nærmere på EUs GSP-ordning for MUL-land. EU har tradisjonelt hatt et høyt tollnivå innen landbrukssektoren for å beskytte sin egen produksjon. I 2000 var 919 tarifflinjer på landbruksprodukter bundet slik at de utgjorde et effektivt importvern, også overfor MUL-land. Sensitive landbruksprodukter var enten unntatt fra GSP-ordningen eller gjenstand for en minimal preferansemargin.¹⁴⁷ Dette gjaldt blant annet kjøttprodukter, melkeprodukter, frukt og grønnsaker, mais og korn, vegetabilske oljer, sukker, kakao, pasta og alkoholprodukter. Den typiske reguleringen av import av disse produktene fra MUL-land besto i at det ble foretatt en prosentreduksjon på bestevilkårstariffen, men kun på *verditollen*. Fordi tollsatsene ofte var kombinerte besto den *spesifikke tolldelen* i sin helhet, og utgjorde en betydelig importbarriere.¹⁴⁸

Den 5. mars 2001 trådte imidlertid EUs nye GSP-ordning for MUL-land i kraft. Ordningen kalles ”everything-but-arms”, og sørger for *tollfri og kvotefri markedsadgang* for import av *alle produkter* fra MUL-land, unntatt våpen og ammunisjon.¹⁴⁹ Tollfriheten gjelder både i forhold til verditollen og den spesifikke tollene. Navnet på ordningen er imidlertid ikke helt presist. Det er også gjort unntak for ris, sukker og ferske bananer. Disse er ikke gjenstand for umiddelbar liberalisering, tollavgiftene på disse produktene skal utfases gradvis. Bananer skal oppnå tollfri markedsadgang innen januar 2006, tilsvarende tidspunkt for sukker er juli 2009, og for

¹⁴⁴ Hagen, Mæstad og Wiig (2001) s. 22.

¹⁴⁵ Hagen, Mæstad og Wiig (2001) s. 22.

¹⁴⁶ UNCTAD 2000, referert i Hagen, Mæstad og Wiig (2001) s. 21.

¹⁴⁷ UNCTAD GSP Newsletter februar 2002, nummer 5. UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.65.

¹⁴⁸ l.c.

¹⁴⁹ Forordning 416/2001, se Official Journal L60, 01.03.2001.

ris i september 2009. I mellomtiden vil MUL-landene gis stadig større tollfrie importkvoter.¹⁵⁰

MUL-land har tradisjonelt ikke blitt behandlet likt i EU. Som nevnt i avsnitt 4.1 har EU et to-sporet preferansesystem der GSP-ordningen er det ene, og Lomé- og Cotonou-konvensjonen er det andre. Tradisjonelt har ACP-landene, under sistnevnte ordning, dratt fordeler av en mer liberal markedsadgang i EU enn øvrige MUL-land. Dette skyldes blant annet EUs holdning til ACP-landene som tidligere europeiske kolonier. Dessuten preges Lomé- og Cotonou-konvensjonene i større grad av å være gjensidig forpliktende traktater enn GSP-ordningen, som er unilateral og ikke er gjenstand for forhandlinger.

Lomé-konvensjonen innebar at karibiske bananprodusenter fikk en betydelig markedsandel for bananer i EU, til fortrengsel for latin- og sør-amerikanske staters adgang. Denne diskrimineringen ga opphavet til *banan-saken* i WTO.¹⁵¹ I korthet gikk saken ut på at en koalisjon med latinamerikanske stater,¹⁵² med støtte av USA, gikk til sak mot EU fordi de mente Lomé-konvensjonens importregime for bananer, i form av fordeling av preferansekvoter, *blant annet* var i strid med GATTs ikke-diskrimineringsprinsipp. Ankeorganet fant, i likhet med panelet, at Lomé-konvensjonens bananpreferanser ikke hadde tilstrekkelig rettslig grunnlag i fullmaktsklausulen, og at ordningen var i strid med ikke-diskrimineringsforbudet i GATT artikkel I og artikkel XIII.

På bakgrunn av denne avgjørelsen er EUs preferansesystemer blitt reformert. Først ved at Lomé-preferansene i 1998 ble utvidet til å gjelde alle MUL-land, så lenge produktene ikke var dekket av importkvoter. Deres gradering av preferanser til MUL-landene er videre blitt utjevnet ved ikrafttreddelsen av "everything-but-arms"-ordningen i 2001. Som nevnt skal alle kvoteordninger for bananer være utfaset i 2006, slik at importvernet for bananer deretter kun skal være tariffært.

¹⁵⁰ I.c. og EU-kommisjonen (2003) s. 6.

¹⁵¹ WT/DS27/AB/R, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, vedtatt 25.09.97.

¹⁵² Ecuador, Guatemala, Honduras og Mexico i sammenslutning med USA.

4.5 Handel mellom utviklingsland og GSTP

Som vi så i forrige avsnitt er bruken av tariffpreferanser i industriland viktig for å øke utviklingslandenes konkurranseevne i internasjonal handel. I dette avsnittet skal jeg se nærmere på hvilke internasjonale instrumenter som er fremmet for å øke *handelen mellom utviklingsland* og for å styrke deres stilling i den globale økonomiske utviklingen. I fullmaktsklausulen paragraf 2 (c) går det fram at frihandelsavtaler mellom utviklingsland skal være unntatt fra bestevilkårsregelen i GATT artikkel I:

“Regional and global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, ...for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another.”

Et sentralt *globalt arrangement* er “Group of 77”, som ble etablert 15. juni 1964 av 77 utviklingsland under UNCTADs første møte i Genève. I dag består organisasjonen av 133 land, men har beholdt navnet av historiske årsaker. Det er den største koalisjonen av land fra tredje verden, og den har blant annet som mål å:

“...provide the means for the developing world to articulate and promote its collective economic interests and enhance its joint negotiation capacity on all major international economic and technical co-operation among developing countries.”¹⁵³

For å styrke og formalisere dette ”sør-sør-samarbeidet”, inngikk partene en avtale om et globalt handelspreferansesystem seg imellom. Avtalen, som trådte i kraft 19.04.89, heter ”Agreement on the global system of trade preferences” (GSTP). I dette systemet forhandler utviklingslandene og bytter markedsadgangskonsesjoner mellom seg, og det har medført en markert økt handel mellom utviklingslandene. I perioden 1990 til 1998 økte handelen med landbruksvarer mellom utviklingsland fra 30,5 % til 39,6 % av den totale landbrukshandelen fra utviklingsland.¹⁵⁴ Dette har hatt betydning for de handelsbarrierene utviklingslandene selv har operert med overfor denne typen

¹⁵³ Informasjon fra siden www.g77.org tilgjengelig 14.04.03.

¹⁵⁴ WTO Special Studies 6 (2001) s. 65.

produkter. Som vist i avsnitt 2.7.2 er anvendelsen av tariffopper på landbruksprodukt et utbredt virkemiddel også i utviklingsland. Nedbygging av disse tariffoppene blir stadig viktigere for utviklingslands eksportører, og GSTP-avtalen har gitt rom for å fremforhandle tariffinnrømmelser uten å krenke ikke-diskrimineringsprinsippet.

4.6 Vurdering av preferanseordningene

Den totale verdien av importpreferansene under de viktigste GSP-ordningene i 1997 var nær en milliard dollar, eller 18 % av den totale importen i de preferansegivende land fra de utviklingslandene som var med i GSP-ordningene.¹⁵⁵ Tollfrie varer utgjorde 28 % av importen, mens 54 % var pålagt vanlig tariff etter bestevilkårsprinsippet.¹⁵⁶ Disse tallene indikerer at GSP-ordningene har stor betydning for utviklingslandenes adgang til industrilandenes markeder.

Tallene sier imidlertid *for det første* ikke noe om hvilke *begrensninger* som ligger i systemene. Den største bekymringen til land som mottar preferanser er såkalt *GSP-erosjon*.¹⁵⁷ Det vil si at GSP-preferansene gradvis mister sin betydning som følge av nedsettelse av de bundne tollsatsene i tråd med Uruguay-forpliktelsene. Dersom tollsatsene blir lave eller fjernes helt, blir preferansemarginen mindre og utviklingslandene vil miste sitt fortrinn på markedet. Dette vil medfører at deres konkurranseevne svekkes fordi handelsvilkårene blir utjevnet. Erkjennelsen av dette fenomenet har utløst en debatt om hva som er best for utviklingslandene, å holde på preferanseordningene eller å gå sammen og forhandle seg frem til gunstigere bestevilkårsløsninger. Flere kommentatorer påpeker betydningen av den kollektive forhandlingsevnen. Blant annet skriver Kym Anderson:

”They might consider exchanging more MFN market access with OECD countries rather than seeking special and differential treatment and tariff preferences.”¹⁵⁸
Special and differential treatment simply allows developing-country governments to continue to keep ‘shooting their economics in the foot’ by delaying beneficial reforms; and *tariff preferences tend to divide developing countries into subgroups*

¹⁵⁵ UNCTAD (1999) s. 1.

¹⁵⁶ I.c.

¹⁵⁷ Gallagher (2000) s. 30.

¹⁵⁸ MFN – “Most Favoured Nation”, altså bestevilkårsprinsippet i GATT art I.

('we' and 'them') groups. Thereby weakening their individual and collective bargaining strength.”¹⁵⁹

Et illustrerende eksempel på slike ”vi og dem”-grupper er etter min mening den praksisen EU har i sitt bananimportregime. EU har praktisert flere lag av preferanser der utviklingslandene blir gruppert og oppnår forskjellige preferanser avhengig av historie, geografi og potensiell konkurranseevne. Det er ikke vanskelig å se at en slik inndeling vil kunne svekke utviklingslandenes kollektive forhandlingskraft.

Et annet moment er at gunstige bestevilkårstariffer er *sikrere* enn preferansesystemene. Den største innvendingen mot GSP-ordningen er at de *mangler et tvingende element*. Industrilandene kan derfor utforme ordninger som er tilpasset deres importregime og konkurranseegenskaper. En direkte konsekvens av dette er at preferansene blir *uforutsigbare*. Studier viser at industrilandenenes proteksjonisme uthuler og betydelig begrenser GSP-preferanser, f.eks. blir ordningene ofte avsluttet idet de begynner å gi positive resultater i eksportlandet.¹⁶⁰ Industrilandene kan også ekskludere enkelte utviklingsland eller trekke tilbake GSP-privilegier fra mottakerland. Verdensbanken har på denne bakgrunn karakterisert GSP-systemet som en ”Faustian Bargain”, blant annet fordi de landene som yter preferanser samtidig opprettholder et høyt proteksjonistisk nivå som begrenser GSP-fordelene.¹⁶¹

Endelig kan det *utvalget av produkter* som er inntatt i systemet, begrense effekten av preferansene. Som vi har sett er sensitive produkter ofte unntatt preferanser, eller kun underlagt en begrenset tollnedsettelse. Dette rammer ofte utviklingsland, ettersom de ofte har relative fordeler ved produksjon av slike *sensitive produkter*, slik som *landbruksprodukter*. Dette kan derfor være med på å uthule effekten av preferansene.

¹⁵⁹ Anderson, *Developing-country interests in WTO-induced agricultural trade reform*, i Adhikari og Athukoala (red) (2002) s. 63 (min kursivering).

¹⁶⁰ Ozden og Reinhardt (2002) s. 1.

¹⁶¹ Karakteristikken er hentet fra Verdensbanken (1987), *World Development Report 1987*. New York: Oxford University Press, sitert i Özden og Reinhardt (2002) s. 2.

For det andre har preferansesystemene vært kritisert på grunn av måten preferansene *fordeles*. Preferansene bygger ofte på historiske bånd og tradisjoner. Dette ble illustrert i banansaken. Som nevnt kan systemene også bygge på spesielle insentiver, f.eks. at det pålegges gunstigere tariffer for sensitive produkter ved oppfyllelsen av særskilte standarder, i forhold til miljø, arbeidsrettigheter og lignende. Lovligheten av slike insentiver er bestridt, ettersom det kan stilles spørsmål om slike incentiver innebærer ulovlig diskriminering av utviklingslandene.

Problemstillingen er for tiden oppe til vurdering i tvisteløsningsorganet. India har anmodet om opprettelsen av et panel for å vurdere lovligheten av EUs GSP-system.¹⁶² India fremhever to aspekter ved systemet som det mener er i strid med GATT artikkel I og fullmaktsklausulen paragraf 2(a), 3(a) og 3(c).¹⁶³

- “1. The tariff preferences accorded under the special arrangements for combating drug production and trafficking are available only to specified countries selected by the EC; and
2. The tariff preferences accorded under the special incentive arrangements for the protection of labour rights and the environment are accorded to countries that are determined by the EC to comply with certain labour and environmental policy standards.”¹⁶⁴

I et sekretariatsnotat av 6. mars i år, fremgår det at et panel vil bli etablert.¹⁶⁵ Tvisten er i skrivende stund ikke avgjort, og nærmere vurderingstemaer er ikke offentliggjort. Det er derfor vanskelig å spå utfallet av saken. Dersom tvisteløsningsorganet velger å følge tendensen fra tidligere avgjørelser om preferansesystemer, bl.a. banansaken, er det grunn til å vente en streng tolkning av ikke-diskrimineringsprinsippet.

Tvisteløsningsorganet må imidlertid ta stilling til om det er *mer legitimt* å skille mellom mottakerland på grunn av deres bekjempelse av narkotikaproduksjon og opprettholdelse

¹⁶² WT/DS246/4 *European Communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, 09.12.02.

¹⁶³ Se oppgavens avsnitt 4.2.

¹⁶⁴ WT/DS246/4. De aktuelle tariffpreferansene er underlagt rådsforordning 2501/2001.

¹⁶⁵ WT/DS246/5.

av arbeidstakerrettigheter og miljøvernsstandarder, enn å vektlegge historiske og tradisjonelle bånd.

Det er meldt 18 intervenienter i saken, av disse er det kun USA som ikke er utviklingsland. Interessen for saken illustrerer etter min mening at GSP-ordningen fortsatt har stor betydning for utviklingsland, og at det er viktig for disse å uttrykke sin mening i forhold til hvordan ordningen skal utformes når legitimiteten nå på nytt skal granskes.

5 Landbruk, utviklingsland og markedsadgang etter DOHA-forhandlingene

5.1 Forhandlingsmandatet

Landbruksavtalen artikkel 20 inneholder en forpliktelse for WTO-medlemmene til videre reform av internasjonal landbrukshandel. Her heter det at reformarbeidet som ble startet i Uruguay-runden skal videreføres, i den hensikt å oppnå ”progressive reductions in support and protection”. I dette kapitlet skal jeg se nærmere på dette arbeidet, som er igangsatt, og fokusere på de forhandlingsforslagene som er relevante for *utviklingslands markedsadgang for landbruksprodukter*.

På det fjerde ministermøtet i Doha i november 2001 ble det vedtatt en ministererklæring som ga mandat for videre forhandlinger av WTO-avtalen. Erklæringens artikkel 13 og 14 omhandler forhandlingene i *landbrukssektoren*. De presiserer forhandlingsmandatet som er gitt i landbruksavtalen artikkel 20, og oppstiller videre målsetninger for slike forhandlinger. I artikkel 13 fremkommer det blant annet at:

“...we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: *substantial improvements in market access*; ...We agree that *special and differential treatment for developing countries* shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally *effective* and to enable developing countries to effectively take account of their development needs...”¹⁶⁶

Forhandlingene har altså en sterk utviklingsprofil, og kalles ”*utviklingsrunden*”. Utviklingslandene har fremmet vidtrekkende krav om regelendringer, hovedsakelig om økt markedsadgang hos industrilandene. Utviklingslandene understreker også sine

¹⁶⁶ WT/MIN(01)/DEC/1 Punkt 13 *the Doha Ministerial Declaration* (min kursivering).

behov for særbehandling og for faglig bistand slik at de skal kunne delta aktivt i den nye forhandlingsrunden, etterleve WTO-forpliktelsene og bli bedre integrert i internasjonal handel.

Ikke uventet er forhandlingene om landbrukshandelen blitt svært vanskelige. Dette skyldes både at Doha-erklæringens målsetninger er omfattende, og at medlemslandenes interesser i stor grad er motstridende. Etter planen skal forhandlingene sluttføres senest 1. januar 2005. Doha-erklæringen punkt 14 fastsatte også en frist til 31. mars 2003 for å nedtegne og etablere såkalte ”modaliteter”, som innebærer å fastsette mål, tilnærming og metode for forhandlingene.¹⁶⁷ Fristen er imidlertid allerede overskredet.

Lederen av WTOs landbrukskomité, Stuart Harbinson, har fremlagt et førsteutkast og et revidert utkast til slike ”modaliteter”, som skal være utgangspunkt for videre forhandlinger.¹⁶⁸ Utkastene har imidlertid vakt kraftige reaksjoner fra mange medlemsland, og partene har ikke klart å samle seg om dette utgangspunktet.

5.2 Forhandlingene om tariffnedsettelse

Når det gjelder markedsadgang for landbruksprodukter, er det sentrale problemet hvor mye landene må redusere tolltariffene, nærmere bestemt hva som ligger i kravet til ”*substantial reduction*” i Doha-erklæringens punkt 13. Diskusjonene har konsentrert seg rundt hvilken formel som skal brukes i tollnedsettelsene. Valget står mellom to hovedforslag, for det første den såkalte *sveitsiske formelen*, som innebære å redusere alle tariffier slik at hver tarifflinje har en maksimumstoll på 25 %. Forslaget støttes av USA, Cairns-gruppen og ”The Like-minded Group of Developing Countries”.¹⁶⁹ Det andre forslaget, *Uruguay-formelen*, består i å redusere samtlige tarifflinjer med en viss prosent uansett hva startpunktet er. Denne tilnærmingen er støttet av EU, Norge, Japan, Korea, India, Mauritius og Sveits.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Doha-round Briefing Series, 2003, Vol.1 no. 2. Tilgjengelig på side www.ictsd.org.

¹⁶⁸ TN/AG/W/1, 17.02.03, og TN/AG/W/1/Rev.1, 18.03.03. Heretter Harbinson-utkastet.

¹⁶⁹ Cuba, Den Dominikanske Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Kenya, Pakistan, Sri Lanka, Uganda og Zimbabwe.

¹⁷⁰ Paradoksalt nok, med tanke på det første forslagens betegnelse.

Harbinson-utkastets forslag til tariffnedsettelse fremstår som en mellomløsning mellom disse to formlene. I det reviderte utkastets punkt 8, fremkommer det at tollnedsettelsenes størrelse skal graderes avhengig av hvilket nivå tariffen er på i utgangspunktet. Dette innebærer at i øverste kategori skal alle tollsatser som i dag er *over 90 %* reduseres med minimum 45 %, men skal i gjennomsnitt reduseres med 60 %. Andre kategori gjelder tollsatser som i dag er *mellom 15 og 90 %*, som skal reduseres med minimum 35 %. I gjennomsnitt skal disse tollsatsene reduseres med 50 %. Tredje kategori gjelder tollsatser som i dag er *under 15%*. Disse skal minimum reduseres med 25 %, og i gjennomsnitt reduseres med 40%.

Dette innebærer at det skal kuttes mer i tollsatsene jo høyere de er, som er et element fra det sveitsiske forslaget. Samtidig gir forslaget medlemslandene en fleksibilitetsmargin mellom minimumsnivå og gjennomsnittsnivå, som innebærer at tollene på de mest sensitive produktene kan kuttes minst. Dette er et element fra Uruguay-formelen. Dersom Harbinson-utkastets forslag vedtas vil konsekvensene være at man, i større grad enn ved anvendelsen av en ren Uruguay-formel, får redusert de høye tarifftoppene som ble en konsekvens av Uruguay-runden. En differensiering av nedsettelse vil medføre størst reduksjoner på produkter som i størst grad er gjenstand for medlemslandenes proteksjonisme.

Harbinson-utkastet ser ut til å ta hensyn til sårbarheten i utviklingslands markeder. I punkt 12 er det laget en egen tollnedsettelsesformel for utviklingslandene. Det oppstilles fire nivåer av reduksjonskrav:

- (i) Tollsatser over 120 % må reduseres med minimum 30 %, men gjennomsnittlig med 40 %.
- (ii) Tollsatser mellom 60-120 % må reduseres med minimum 25 %, i gjennomsnitt med 35 %.
- (iii) Tollsatser mellom 20-60 % må reduseres med minimum 20 %, i gjennomsnitt med 30 %.
- (iv) Tollsatser som er lavere enn 20 % må reduseres med minimum 15 %, i gjennomsnitt med 25 %.

Sårbarheten i utviklingslandenes interne markeder blir også reflektert i utkastets punkt 25, hvor det kun for industrilandenes del foreslås å fjerne den *særskilte*

beskyttelsesbestemmelsen i landbruksavtalen artikkel 5. Denne innebærer som nevnt i avsnitt 2.5.1 at medlemslandet kan innføre midlertidig tilleggstoll som overskrider bundne tollsatser, dersom enten importvolum overskrider visse terskelverdier, eller importprisene faller under et fastsatt nivå. Den viktigste konsekvensen av fjerningen vil være at industrilandene mister muligheten til å beskytte egne markeder mot fall i internasjonale priser.

Imidlertid gis *utviklingslandene* mulighet til å innføre særskilte beskyttelsestiltak.¹⁷¹ Mange utviklingsland har ikke anledning til å anvende slike tiltak under det nåværende regelverket. Som nevnt i avsnitt 2.5.1, skyldes dette at landbruksavtalen artikkel 5 inneholder et vilkår om at beskyttelsestiltakene kun kan iverksettes hvis det aktuelle produktet som trenger beskyttelse har gjennomgått tariffing. De fleste utviklingsland tarifferte imidlertid ikke sine tarifflinjer i Uruguay-runden, enten fordi de ikke tidligere var GATT-medlemmer, eller fordi de ikke hadde anvendt ikke-tariffære virkemidler.¹⁷²

Vi har sett i avsnitt 2.6 og 4.6 at måten tariffkvotene blir administrert på, har vært kritisert. Tildelingen av tollkvoter kan i dag skje på forskjellige måter, enten gjennom auksjonering, på grunnlag av ”førstemann til mølla”-prinsippet, på grunnlag av historiske bånd eller gjennom bilaterale avtaler. Tildelingen er tidvis blitt oppfattet som diskriminerende. Harbinson-utkastet går i punkt 17 inn for å opprettholde kvotesystemet, men foreslår å forplikte medlemslandene til en viss økning av kvotene.

I forhandlingene har en bredt sammensatt gruppe av medlemmer foreslått å omgjøre alle spesifikke tollsatser til verditoll, fordi de mener den høye forekomsten av spesifikke tollsatser innen landbrukssektoren kan kamuflere høye tariff, blant annet på grunn av deres kompleksitet og manglende transparens.¹⁷³ I utkastets punkt 9 og 13 er det imidlertid foreslått at medlemslandene kan opprettholde anvendelsen av både verditollsatser og spesifikke tollsatser.

¹⁷¹ Harbinson-utkastet punkt 26

¹⁷² WTO – The Issues (2002) s. 16.

¹⁷³ Shirotori (2002) s. 1. Forslag fra Egypt, Tyrkia, Cairns-gruppen og ”The Like-minded Group of Developing Countries”, se WTO – The Issues (2002) s. 16.

5.3 S&D og preferansesystemene

Doha-rundens forhandlinger om hvilke S&D-regler som skal gjelde i forhold til markedsadgang for landbruksprodukter er også problematiske. Selv om det generelt er bred enighet om at utviklingsland skal nyte spesielle rettigheter og få begunstiget markedsadgang, er det stor uenighet om hvilket innhold dette regelverket skal ha. Utviklingslandene er først og fremst opptatt av å gjøre de eksisterende S&D-bestemmelsene *bindende og mer effektive*. I Doha-erklæringens punkt 44 fremkommer det at:

“We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational”

Det har særlig vært uttrykt et ønske om å omgjøre landbruksavtalens omsorgsforpliktelser, de såkalte ”best-endeavour” klausulene, til rettslig bindende forpliktelser.¹⁷⁴ Harbinson-utkastet punkt 10 inneholder imidlertid kun en tilsvarende ”bestrebelsesklausul”, som fastslår at medlemslandene:

“...shall take *fully into account* the particular needs and conditions for developing country Members by providing for greater improvement of opportunities and terms of access for agricultural products of particular interest to these Members.”

Etter min mening innebærer dette forslaget ikke noen rettslig bindende resultatforpliktelse, og bestemmelsens innhold kan ikke håndheves gjennom tvisteløsningsorganet i større grad enn tilfellet er i dag. Dersom dette forslaget får gjennomslag vil derfor ikke utviklingslandene oppnå klarere og mer effektive særrettigheter i forhold til begunstiget markedsadgang, enn det de har i dag.

Spørsmålet om å gjøre S&D-bestemmelsene rettslig bindende er nært forbundet med diskusjonen om preferansesystemenes karakter og det generelle tollpreferansesystemets fremtid. Harbinson-utkastet har i punkt 16 foreslått å opprettholde et rettslig grunnlag

¹⁷⁴ Doha Round Briefing Series (2003) Vol. 1 nr. 13. Tilgjengelig på www.ictsd.org.

for preferansesystemer under WTO. Utkastet legger opp til at de skal gjennomføres med et *tvingende element* i større grad enn tilfellet er i dag. Det heter i punkt 16 at:

“...participants *undertake to maintain*, to the maximum extent technically feasible, *the nominal margins of tariff preferences* and other terms and conditions of preferential arrangements they accord to their developing trading partners.”¹⁷⁵

Dette innebærer at preferanseordningene skal *opprettholde* en margin mellom alminnelig tariffnivå og preferansetariffer. Dette kravet innebærer etter min mening et forsøk på å unngå en gradvis erodering av de preferansene som er gitt når tollsatsene skal nedbygges etter formelen i utkastets punkt 8. Forsøket på å unngå total utvisking av preferansene er videre utviklet i punkt 16 siste del. Her er det gitt en unntakshjemmel hvor de preferansegivende landene gis adgang til å anvende lengre implementeringsfrister av tollnedsettelse på import av landbruksprodukter som er ”of vital importance for developing country beneficiaries”. Implementeringsfristen utvides i slike tilfeller fra fem år, som er utkastets frist i punkt 8, til åtte år.

Poenget er at i løpet av den forlengede fristen skal det preferanseytende landet også yte teknisk assistanse til det begunstige landet, med det formål å bygge opp en mer variert og konkurransedyktig eksportindustri.¹⁷⁶ En slik forlengelse av implementeringsfristen vil etter min oppfatning innebære et potensial for misbruk, ved at industrilandene kan anse mange av de importerte produktene som ”vitale eksportartikler” for utviklingslandene. Harbinson-utkastet prøver etter min mening å stenge dette misbrukspotensialet ved å oppstille et vilkår om at de aktuelle produktene må utgjøre minst 20 % av *den totale vareeksporten* fra det respektive utviklingslandet, målt i forhold til de siste tre års gjennomsnittlige eksport. For ytterligere å sikre en legitim gjennomføring av ordningen, må de begunstige landene som ønsker at sin gunstige markedsadgang opprettholdes, notifisere landbrukskomiteen og legge frem relevant statistikk.

¹⁷⁵ (Min kursivering).

¹⁷⁶ Punkt 16 i.f.

Etter at tidsfristen for utarbeidelsen av ”modaliteter” ble overskredet, uttrykte WTOs generaldirektør Supachai Panitchpakdi sin skuffelse over det dårlige utfallet, og minnet om at:

“The Doha Development Agenda negotiations are a single undertaking. No element of them will be agreed until all areas are agreed. But significant progress in some areas often provides negotiators with an incentive to overcome their differences even on the most politically sensitive questions.”¹⁷⁷

Sett i lys av den fastlåste forhandlingssituasjonen som råder i øyeblikket, er det imidlertid muligheter for at dette kan bli en lang forhandlingsrunde totalt sett.

¹⁷⁷ www.wto.org, 02.04.03.

6 Avslutning

Hovedproblemstillingen i oppgaven har vært i hvilken grad WTOs landbruksavtale gir eller åpner for å gi *gunstigere markedsadgang for landbruksprodukter til utviklingsland* enn til andre land, enten i form av S&D-bestemmelser eller gjennom preferansesystemer.

Oppgaven har vist at Uruguay-runden resulterte i en endring av virkemidler for beskyttelse av de nasjonale landbruksmarkedene. WTOs medlemsland forpliktet seg til kun å anvende *toll* som virkemiddel i sitt importvern, til å binde tollsatsene mot fremtidig økning, og til å redusere tollsatsene etter en bestemt formel. Som vi har sett har reformen i praksis hatt begrenset virkning for landenes importvern av landbruksprodukter. Ettersom WTO-medlemmene i tariffiseringsprosessen hadde stor fleksibilitet i forhold til å bestemme hvilke produkter som skulle få nedsatt toll, har den internasjonale landbrukshandelen etter Uruguay-runden vært preget av ”skitten tariffisering”, tarifftopper og tolleskalering. Dette har vanskeliggjort landbrukseksport fra utviklingslandene.

Videre har oppgaven vist at landbruksavtalen ikke inneholder noen konkrete, rettslig forpliktende S&D-bestemmelser om begunstiget markedsadgang for utviklingslandenes landbruksprodukter. For å få innpass på industrilandenes landbruksmarkeder har utviklingslandene derfor i stor grad vært avhengig av ensidige handelspreferanser fra industrilandene. Preferanseordningene er viktig for utviklingslandene, og for MUL-landene i særdeleshet, fordi de styrker deres konkurranseevne på utenlandske markeder. Preferanseordningene er imidlertid ikke omfattet av bindingslistene i WTO, og er av frivillig karakter. Dette gjør at de kan være uforutsigbare for mottakerlandene, siden de kan endres eller trekkes tilbake ettersom det passer industrilandet. Oppgaven har også vist at disse preferansesystemene er preget av store begrensninger overfor produkter som er sensitive for utenlandsk konkurranse, slik som nettopp landbruksprodukter, og at preferanseordningene ofte oppfattes som diskriminerende.

Redegjørelsen i oppgaven kan tyde på at industrilandene etter Uruguay-runden har vært mer opptatt av å beskytte egne markeder enn å virkelig liberalisere internasjonal landbrukshandel. Resultatet er at landbruksprodukter har like sterk beskyttelse i OECD-landene etter Uruguay-runden som på slutten av 1980-tallet.¹⁷⁸

Konklusjonen må derfor bli at WTO regelverket åpner for positiv diskriminering av utviklingsland, i den forstand at industrilandene kan innrømme utviklingslandene begunstiget markedsadgang for landbruksprodukter gjennom tariffpreferansesystemer uten å komme i konflikt med bestevilkårsregelen. WTO-regelverket inneholder imidlertid ingen rettslig bindende forpliktelser i forhold til slik begunstigelse.

Det skal bli interessant å se om de pågående Doha-forhandlingene vil resultere i merkbare resultater for utviklingslandenes stilling i internasjonal handel. Forhandlingene er særlig vanskelige innenfor landbrukssektoren. Dette gjelder i særdeleshet spørsmålet om konkrete *tollnedsettelse*r på landbruksvarer, og hvordan man skal løse spørsmålet om *begunstiget markedsadgang* for utviklingslandenes landbruksprodukter.

Det siste forhandlingsutkastet fra WTOs landbrukskomité viser at det finnes en viss vilje til å gjennomføre betydelige kutt i tollsatsene. Forslaget er imidlertid svært kontroversielt, og etter min mening viser utkastet kun begrenset vilje til å forbedre utviklingslandenes markedsadgang. S&D-bestemmelsene er foreslått videreført i tilsvarende uforpliktende språk som i den nåværende avtalen. Utkastet *åpner for* at industrilandene kan gi gunstigere markedsadgang til enkelte produkter fra enkelte utviklingsland, med mulighet for å sette rettslig bindende vilkår som det begunstigede landet må oppfylle. Men det er ikke foreslått å innføre noen korresponderende, rettslig bindende plikter for industrilandene.

¹⁷⁸ Ingco, *Tariffication in the Uruguay Round: How much Liberalization?* (1996), referert i Adhikari og Athukorala (red) (2002) s. 43.

I innledningen av den Doha- forhandlingsrunden uttalte en representant fra utviklingslandet Liberia at: ”We are poor; we are beggars; we want better market access, but we need help!”¹⁷⁹

Doha-erklæringen satte høye mål for bedring av utviklingslandenes stilling i internasjonal landbrukshandel. Nå gjenstår det å se om industrilandene våger å gi de nødvendige innrømmelser som skal til for å realisere dette målet.

¹⁷⁹ Reuters 24.07.01. Uttalelse av Liberias visehandelsminister, Aaron Mathies.

7 Litteraturliste

Bøker og artikler:

Adhikari og Athukorala (red) (2002):

Adhikari, Ramesh og Prema-chandra Athukorala (red) (2002) – *Developing Countries in the World Trading System. The Uruguay Round and Beyond*, Cheltenham, UK, Northampton MA, USA, Adward Elgar 2002.

Anderson (1999):

Anderson, Kym (1999) - *Agriculture, Developing Countries, and the WTO Millennium Round*. University of Adelaide, December 1999. (Online) tilgjengelig 30.03.03 på siden <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/agriculturepaper.html>

Bilal og Pezaros (red) (2000):

Bilal, Sanoussi og Pavlos Pezaros (red) (2000) – *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International 2000.

Buflod, Sannes og Aasebø (2001):

Buflod, Magnus, Knut Anders Sannes og Kristoffer Aasebø (red) (2001) – *Folkerettslig tekstsamling*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag 2001.

Desta (2002):

Desta, Melaku Geboye (2002) – *The Law of International Trade in Agricultural Products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International 2002.

EU kommisjonen (2003):

Trade and GSP (2003) – *User's guide to the European Union's Scheme of Generalised Tariff Preferences*, februar 2003 (online) tilgjengelig 14.04.03 på

www.europa.eu.int/comm/trade/gsp/gspguide.htm

Gallagher (2000):

Gallagher, Peter (2000) - *Guide to the WTO and Developing Countries*, Kluwer Law International, WTO, 2000.

Hagen, Mæstad og Wiig (2001):

Hagen, Rune Jansen, Ottar Mæstad og Arne Wiig (2001) – *Economic Impacts on the Least Developed Countries of the Elimination of Import Tariffs on their Products*, Oslo, (online), tilgjengelig 13.04.03 på www.odin.dep.no/ud/norsk/publ/rapporter

Hoekman og Anderson (1999):

Hoekman, Bernard og Kym Anderson (1999) - *Developing Country Agriculture and the New Trade Agenda The World Bank*. Presentert på the American economic Association Annual Meeting, New York. 3-5 januar 1999 (online), tilgjengelig på

<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps/2125/wps2125.pdf>

Hoekman, Mattoo og English (red) (2002):

Hoekman, Bernard, Aaditya Mattoo og Philipp English (red) (2002) – *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Washington 2002. PDF utgave (online) tilgjengelig 16.01.03 på <http://publications.worldbank.org>.

Ingco (1995):

Ingco, Merlinda (1995) - *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?* The World Bank International Economics Department, International Trade Division (1995) (online), <http://econ.worldbank.org/resource.pnp>, tilgjengelig 14.03.03.

Josling og Tangermann (ukjent publikasjonsdato):

Josling, Tim og Stefan Tangermann - *The Interests of Developing Countries in the Next Round of WTO Agricultural Negotiations*, UNCTAD, Geneve, (online) tilgjengelig 23.01.03 på http://www.unescap.org/itid/publication/chap9_2047.pdf,

OECD (1997):

OECD-rapport (1997) – *Indicators of Tariff and Non-Tariff Trade Barriers*, Paris 1997.

Tilgjengelig på side <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-0-nodirectorate-no-no-no-0,FF.html>

Palmeter og Mavroidis (1998):

Palmeter, David og Petros C Mavroidis (1998) – *The WTO Legal System: Sources of Law*, American Journal of International Law, The American Society of International Law 92 (3) 1998, gjengitt i Kompendium i folkerett, (2001) Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997):

Ruud, Morten, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald (1997) – *Utvalgte emner i folkerett*, Oslo, Tano Aschehough 1997.

Özden og Reinhardt (2002):

Özden, Çalgar og Eric Reinhardt (2002) – *The Perversity of Preferences. GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000*, (online) tilgjengelig på http://econ.worldbank.org/files/23188_wps2955.pdf.

Shirotori (2002):

Shirotori, Miho (2002) – *WTO Negotiations on Agriculture: Assessment of Non-Ad-Valorem Tariffs as a Tariff Barrier* (online). Tilgjengelig på <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2029&lang=2>.

St.prp. nr. 65 (1993-1994):

St.prp. nr. 65 (1993-1994) - *Om Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*

Trebilcock og Howse (1999):

Trebilcock, Michael og Robert Howse (1999) – *The Regulation of International Trade*, 2. utgave, London, New York, Routledge 1999.

UNCTAD (1999):

Note by the UNCTAD secretariat (1999) – *Quantifying the Benefits Obtained by Developing Countries from the Generalized System of Preferences*, Geneve 07.10.1999, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, (online) tilgjengelig 11.04.03 på www.unctad.org

UNCTAD (2000):

UNCTAD-dokument (2000) – *A positive agenda for developing countries: Issues for future negotiations*, New York og Geneve 2000, UNCTAD/ITCD/TSB/10 (online) tilgjengelig 09.04.03 på www.unctad.org.

UNCTAD secretariat (2002):

Report by the UNCTAD secretariat (2002) – *Export Diversification, Market Access and Competitiveness*, TD/B/COM.1/54, Geneve, 26.11.02 (online) tilgjengelig på www.unctad.org

UNCTAD (2003):

UNCTAD (2003) – *Back to basics: Market access in the Doha agenda*, UNCTAD/DITC/TAB/Misc.9, New York og Geneve 2003 (online) tilgjengelig på www.unctad.org

WTO (ukjent dato):

WTO – *Guide to the Uruguay Round Agreements*, Part Five, *Developing Countries in the WTO system*, (online) tilgjengelig 15.04.03 på www.WTO.org .

WTO – The Issues (2002) :

WTO (2002) - *WTO Agriculture Negotiations, the issues and where we are now*, 21.10.2002, tilgjengelig 21.01.03 på www.WTO.org

WTO Special Studies 6 (2001):

WTO Special Studies 6 (2001) – *Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues*, Geneve 2001, (online) tilgjengelig på www.wto.org

Youssef (1999):

Youssef, Hesham (1999) – *Special and Differential Treatment for Developing Countries in the WTO* (online) tilgjengelig 20.01.03 på

<http://WWW.southcentre.org/publications/s&d/s&d-02.htm>.

Traktater og avtaler:

Landbruksavtalen: inkorporert i “*The Final Act, Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*”, WTO, Geneve, 1994.

Cotonou-avtalen: “Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific group of states of the one hand and the European Community and its member states, of the other”. Cotonou, Benin, 23.06.00.

GSTP-avtalen: “Agreement on the Global System of Trade Preferences Among Developing Countries”. Beograd, Jugoslavia 13.04.88.

Wien-konvensjonen om traktatretten: Convention on the law of the treaties, Wien 23.05.69

Offisielle WTO-dokumenter, beslutninger, og rapporter fra tvisteløsningsorganet (alle tilgjengelig på www.WTO.org):

L74903 Beslutning av 28.11.79 - The Enabling Clause: *Framework Agreement on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity, and Fuller Participation of Developing Countries*.

MTN:GNG/MA/W/24, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*, 20.12.93

WT/DS1/AB/R, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 01.11.96

WT/DS27/AB/R European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, vedtatt 25.09.97.

WT/DS69/AB/R, *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, 12.03.98.

WT/DS207/AB/R, *Chile - Price Band System and Safeguard Measure Relating to Certain Agricultural Products*, 23.09.02.

WT/DS246/4, European Communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries, 09.12.02

WT/DS246/5, *European Communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, 06.03.03

WT/COMTD/W/77 ”Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions” 25.10.00

WT/MIN(01)/DEC/1 Ministerial Conference Fourth Session, “*The Doha Ministerial Declaration*” 20.11.01

TN/AG/W/1 WTO Committee on Agriculture Special Session, “*Negotiations on Agriculture First Draft of Modalities for the Further Commitments*”, 17.02.03.

TN/AG/W/1/Rev.1, WTO Committee on Agriculture Special Session, “*Negotiations on Agriculture First Draft of Modalities for the Further Commitments*”, 18.03.03. Revidert utkast.